



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM FINANÇAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO **DISSERTAÇÃO**

A LONGEVIDADE EM PORTUGAL: UM DESAFIO À SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

JOANA RODRIGUES OLIVEIRA

SETEMBRO 2012



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM FINANÇAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO **DISSERTAÇÃO**

A LONGEVIDADE EM PORTUGAL: UM DESAFIO À SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

JOANA RODRIGUES OLIVEIRA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR CARLOS MANUEL PEREIRA DA SILVA

SETEMBRO 2012

*Aos Meus Pais a
quem expresso a
minha gratidão*

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer aos meus pais, por serem as pessoas mais admiráveis e surpreendentes à face da terra. Obrigado por todo o amor, apoio incondicional e por me fazerem sempre acreditar que vale a pena.

Quero agradecer a toda a minha família, especialmente à Tia Glória e Tia São por todo o apoio que me deram, e ao meu Tio João Reis por toda a sua dedicação, pensamento inteligente e críticas de elevado rigor.

Ao meu namorado Ricardo Gonçalves por toda a importância que tem para mim, e também pelo inestimável apoio, incentivo e contributo.

Aos meus grandes amigos Carina Rodrigues, Patrícia Alberto e Francisco Correia por toda a força, e por estarem sempre presentes.

Aos senhores da biblioteca, especialmente à Rita Pereira, por toda a simpatia com que sempre me receberam e pela bibliografia sugerida.

À Professora Clara Raposo, por conduzir o difícil processo de coordenação sempre com compreensão e um sorriso para todos os alunos.

Ao Professor Carlos Pereira da Silva, por ter aceitado orientar este trabalho.

Muito Obrigado a todos por terem contribuído para que esta caminhada fosse menos dura!

Resumo

Portugal à semelhança da maior parte dos países industrializados, está a começar a sentir o peso do envelhecimento demográfico na sua estrutura populacional. Nas últimas décadas, a realidade demográfica portuguesa verificou grandes aumentos na longevidade combinados com sucessivas quedas na natalidade. Desde a década de 60, que se verifica uma diminuição significativa da proporção de jovens contrastando com o crescente aumento do grupo dos idosos, que são cada vez mais, e vivem durante mais tempo. O envelhecimento da população, e em especial o aumento da longevidade, apresentam um conjunto de desafios que testam a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social. A presente investigação centra-se na questão do aumento da esperança média de vida da população como um factor de insustentabilidade do sistema de segurança social português. A análise efectuada permitiu identificar algumas medidas que podem equilibrar o modelo de segurança social e assegurar a sua sustentabilidade a longo prazo.

Palavras-Chave: Longevidade, Envelhecimento demográfico, Sistema de Segurança Social, Sustentabilidade

Abstract

Portugal, like most industrialised countries, is beginning to feel the weight of an ageing population. In recent decades, the Portuguese demographic reality is that there has been large increases the longevity lifespan combined with successive decreases in the birth rate. Since the 1960s, there has been a significant decrease in the proportion of young people in contrast with the growing number of elderly who live longer. The ageing population and particularly the increase in longevity of life, presents a set of challenges that tests the financial sustainability of the social security system. This research focuses on the issue of an increasing life expectancy of the population as a factor of unsustainability of the Portuguese social security system. The analysis has identified some measures that could balance the social security model and ensure its long term sustainability.

Keywords: Longevity, Population Ageing, Social Security System, Sustainability

Índice

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. OBJECTIVOS.....	2
1.2. METODOLOGIA.....	2
1.3. MOTIVAÇÃO.....	3
1.4. ESTRUTURA DO DOCUMENTO.....	3
2. REVISÃO DA LITERATURA	4
2.1. O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO	4
2.2. VELHICE E APOSENTADORIA	5
2.3. A PRESSÃO PARA O SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL	6
3. EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS EM PORTUGAL.....	8
3.1. ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO EM PORTUGAL.....	8
4. A SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL.....	14
4.1. SÍNTESE HISTÓRICA.....	14
4.2. O FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	16
4.3. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS.....	18
5. OS DESAFIOS PARA SEGURANÇA SOCIAL.....	22
5.1. PROTECÇÃO SOCIAL PARA AS GERAÇÕES FUTURAS.....	22
5.2. O DESEMPREGO	23
5.3. CONFLITOS ENTRE GERAÇÕES	24
5.4. POBREZA NA VELHICE.....	24
6. RENOVAR OS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL	25
6.1. A TEORIA DOS TRÊS PILARES.....	25
6.2. MEDIDAS PARA ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL	27
6.3. REPENSAR O NOSSO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL.....	30
7. CONCLUSÃO.....	34
8. BIBLIOGRAFIA.....	36
ABREVIATURAS.....	39
LISTA DE FIGURAS	40
ANEXO I – DEMOGRAFIA	42
ANEXO II – PROECÇÕES DA SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL.....	43
ANEXO III - PENSÕES.....	46

1. Introdução

Portugal tem verificado nos últimos anos, uma acentuada tendência de envelhecimento demográfico. A sociedade actual caracteriza-se por uma elevada proporção de idosos, face à proporção de jovens. Enquanto as estatísticas revelam que em 1960 havia 27,3 idosos por cada 100 jovens, em 2011 essa relação aumentou para 128,6 idosos por cada 100 jovens. De entre várias explicações para este fenómeno, estão os ganhos alcançados em termos da longevidade. A esperança média de vida (EMV) da população portuguesa era em 1920 de 38 anos, hoje, é de 79 anos. A população portuguesa passou assim a viver em média mais 41 anos. As projecções da estrutura etária da população portuguesa até 2050, apontam para a continuação desta tendência.

Em resultado desta alteração estrutural, o que se verifica é que a população activa não acompanha o crescimento da população pensionista. Por um lado, existem cada vez mais idosos, que por sua vez vivem cada vez mais anos, o que provoca um aumento significativo nas despesas com as prestações sociais. Por outro lado, a diminuição relativa da população activa, traduz-se na diminuição das contribuições sociais.

Esta conjuntura resulta num desequilíbrio crescente do sistema de segurança social, pois a diferença entre contribuições recebidas e prestações pagas tem vindo a deteriorar-se a cada ano que passa, projectando-se que a partir de 2030 este saldo seja deficitário se nada for feito para assegurar o equilíbrio e, consequentemente, a sustentabilidade do sistema.

Este cenário constitui a questão mais importante do actual sistema de segurança social, não apenas em Portugal, mas em quase todos os países desenvolvidos do mundo. Os sistemas de segurança social encontram-se cada vez mais sobrecarregados com o aumento da despesa no pagamento das reformas a um número crescente de aposentados.

O sentimento actual sobre o futuro dos planos de reforma em Portugal é de grande apreensão, quer ao nível dos indivíduos, que vêm cada vez maior incerteza no que poderá ser as suas reformas, quer ao nível dos governantes, que procuram encontrar soluções política e socialmente aceitáveis que assegurem a sustentabilidade do sistema.

O sistema de segurança social português funciona com base num contrato implícito entre gerações, o que significa que é sempre a geração activa que, através das suas contribuições, quem financia as pensões da população aposentada. Neste sentido, a questão que se coloca, é saber se, e como as próximas gerações, conseguirão pagar as reformas dos futuros pensionistas, num contexto estimado de envelhecimento demográfico.

Deste modo, o envelhecimento da população coloca o enorme desafio de encontrar os mecanismos adequados para assegurar a sustentabilidade da segurança social, tal como se encontra configurada actualmente e, desta forma, garantir a solidariedade entre as gerações e assegurar os níveis de bem-estar da população no futuro.

1.1. Objectivos

A dissertação de mestrado que apresentamos destina-se à obtenção do grau de mestre em Finanças no Instituto Superior de Economia e Gestão.

Neste sentido, o seu objectivo principal, é a análise do impacto do envelhecimento da população portuguesa no equilíbrio do modelo de segurança social português. Destina-se portanto, a investigar de que forma esta evolução tem ocorrido, relacionando-a com as condições sociais, económicas e demográficas e com as implicações no âmbito da segurança social.

Deste objectivo, surgiram as seguintes questões:

Q1- Quais as implicações da longevidade da população para a segurança social?

Q2 - Quais as principais transformações demográficas que têm ocorrido ao longo dos últimos anos em Portugal?

Q3- Que outros desafios relacionados com o envelhecimento populacional, estão a testar o equilíbrio da segurança social?

1.2. Metodologia

O procedimento utilizado neste trabalho foi a análise documental e análise crítica de dados estatísticos, sendo os resultados apresentados sob a forma de monografia.

Neste sentido na primeira fase, procedemos à recolha e estudo de dados estatísticos, de forma a poder caracterizar-se a situação actual da demografia portuguesa, assim como a respectiva evolução desde a década de 60. Foi também feita uma breve descrição acerca da evolução da segurança social em Portugal.

Na segunda fase, enunciamos os desafios relacionados com o envelhecimento demográfico, que estão a contribuir para a instabilidade da segurança social em Portugal. Procurámos também encontrar um conjunto de medidas, que estão a ser tomadas noutros países de forma a contornar o problema do envelhecimento. Por fim, terminamos ao apontar algumas alternativas que no nosso entender, poderiam ser tomadas para diminuir o impacto deste problema em Portugal.

1.3. Motivação

A nossa motivação para esta dissertação surgiu ao apercebermo-nos do problema do envelhecimento em Portugal, que é um problema actual e com grandes implicações que exigem uma adaptação da sociedade e dos modelos de protecção social vigentes.

“Portugal vai ter 80% da população envelhecida em 2050”

(29.01.2012 Diário Económico)

“A percentagem mundial de pessoas com mais de 60 anos irá quase duplicar nos próximos 30 anos.”

(Estelle James, 2002)

“OCDE considera que as medidas adoptadas por Portugal nos últimos cinco anos não garantem a sustentabilidade do sistema público de pensões.”

(11.06.2012 Lusa¹)

1.4. Estrutura do Documento

Esta dissertação está estruturada em 7 capítulos e 3 anexos.

O primeiro capítulo contém a introdução estruturação do documento. Inclui também os objectivos e a metodologia utilizados na elaboração deste trabalho. O segundo capítulo é referente à revisão da literatura no qual se pretende definir o estado actual do conhecimento em relação ao envelhecimento demográfico em Portugal. No terceiro capítulo, é apresentada a evolução demográfica portuguesa desde a década 60 até à actualidade. O quarto capítulo referente à segurança social começa por fazer uma breve descrição da evolução e caracterização da mesma em Portugal, e termina ao indicar a origem do desequilíbrio do sistema actual. No quinto capítulo, são indicados os desafios relacionados com o envelhecimento, que constituem uma fonte de desequilíbrio para o sistema de protecção social português. O sexto capítulo, começa por apresentar a teoria dos três pilares como uma alternativa ao sistema público de pensões português e posteriormente faz uma breve referência a algumas medidas tomadas por outros países com o objectivo de minimizar os impactos decorrentes do envelhecimento demográfico, e termina indicando as variáveis que poderiam ser modificadas no caso português para atenuar as consequências do envelhecimento demográfico. Finalmente, este trabalho termina no sétimo capítulo com a respectiva conclusão.

¹http://economico.sapo.pt/noticias/medidas-nao-garantem-sustentabilidade-do-sistema-de-pensoes_146351.html

2. Revisão da Literatura

O agravamento do envelhecimento demográfico é uma característica recente² na história das civilizações, principalmente para os países industrializados onde o aumento da esperança média de vida de cada geração tem ultrapassado as expectativas de todo o público em geral.

“A população da Europa está a crescer, enquanto a sua estrutura de idades se torna cada vez mais envelhecida.” (Comissão Europeia 2011).

Em 1950, a Europa tinha 43,5% da população maioritariamente jovem, com menos de 25 anos, e 7,1% de população envelhecida, com mais de 65 anos de idade. Actualmente, a situação inverteu-se. A Europa tem hoje 28,1% da população com menos de 25 anos e 16,3% acima dos 65 anos. (Lopes, 2009)

Portugal, em 1970 era considerado um dos países mais jovens da Europa. (Nazareth, 1984) Hoje, é considerado por diversos autores, como um dos mais envelhecidos do mundo³.

2.1. O Envelhecimento da População

De entre as várias razões que ao longo do tempo têm contribuído para o processo de envelhecimento demográfico, estão os progressos na medicina e na qualidade de vida mas principalmente, está a combinação de três factores: os declínios na natalidade e mortalidade e os aumentos na expectativa de vida.

Para Nazareth (1984), “o processo de envelhecimento das populações é principalmente determinado pelo declínio da fecundidade, e não pelo declínio da mortalidade”.

Já Fernandes (1997) indica que o principal factor natural responsável por esta “explosão demográfica de cabelos brancos” foi o declínio da natalidade a partir dos anos setenta, e não o aumento da esperança média de vida, como era justificado. A autora salienta também que “os ganhos na longevidade resultam do controlo da mortalidade.” (Fernandes, 2007)

Para Lopes (2009), “o Envelhecimento, visto de uma perspectiva puramente demográfica, significa que existem mais pessoas velhas do que pessoas novas.”

A partir do relatório publicado pelas Nações Unidas em 2010 sobre o envelhecimento da população mundial, que fornece uma base demográfica do mundo, é possível salientar as quatro conclusões mais importantes sobre o envelhecimento:

- i) É um processo sem precedentes no mundo;

²Desde 1960 que a população idosa tem vindo a ganhar terreno, face à população jovem que tem vindo a diminuir consideravelmente.

³Rosa, M.J.V.(2012);World Population Data Sheet (2011); Schwarz, et al (1999).

- ii) É um processo generalizado que está a afectar quase todos os países do mundo.
- iv) É profundo, com consequências e implicações importantes para todos os aspectos da vida humana.
- v) É um processo durável, que continua a crescer desde 1950.

È importante não confundir envelhecimento demográfico com envelhecimento biológico. O primeiro resulta do aumento do peso dos idosos no total da população, Já o segundo resulta da degradação física e psicológica que afecta todos os seres vivos.

Para Rosa (1993) “o envelhecimento demográfico da sociedade não é, tal como o envelhecimento biológico do ser humano, um processo inevitável.” A autora indica que “é possível ainda hoje esperar o pior e o melhor desta evolução da estrutura etária. Tudo depende da vontade do presente.”

2.2. Velhice e Aposentadoria

No início, o envelhecimento estava conotado com aspectos negativos como a falta de poder económico, miséria, e outros riscos associados à velhice.

Segundo Capucha (2000), o envelhecimento não deve ser considerado como um risco. Para o autor, o envelhecimento é um “bem”, que resulta da “melhoria generalizada das condições de vida, em larga medida induzida pelo sucesso de políticas públicas como as da saúde, de redistribuição de rendimentos (em particular de segurança social) e de trabalho.” Porém, o autor refere que existe risco quando associado à longevidade, dado que o “ultimo troço da vida, cada vez mais longo para a maioria das pessoas, pode ser vivido sem qualidade e também porque, a gestão das políticas sociais pode não evitar rupturas nos equilíbrios geracionais existentes.”

A longevidade pode também representar um risco para os indivíduos. Conforme refere Garcia (2005), “existe risco de que o reformado sobreviva ao montante poupado que visava garantir-lhe rendimento na reforma.”

Como salienta Fernandes (1997) o problema social da velhice, no início estava “associado à miséria em que se encontravam os operários de idade avançada, que por razões fisiológicas de perda de capacidades que lhes reduzia as potencialidades para o trabalho e consequentemente os afastava dos circuitos de produção”.

Como também refere Kessler (1988) a velhice antes estava associada a pobreza e senilidade, o que hoje em dia já não acontece. O autor explica que pessoas com mais de 60 anos de idade, hoje têm o nível de vida relativo mais alto nos países industrializados, e que se encontram acima da média da população.

Por outro lado, Feldstein (1974) refere que a forma de riqueza mais importante das famílias, para a grande maioria dos norte americanos, são os benefícios esperados de aposentadoria concedidos pela segurança social.

Deste modo, a concessão dos benefícios de reforma, ao compensar a saída do mercado de trabalho, contribuiu para o sustento e manutenção do nível de vida dos aposentados durante o período de inactividade. Garcia e Pereira da Silva (1994) referem que, até à década de 70 a “ausência de sistemas de reforma obrigatórios e universais forçava os indivíduos a constituírem reservas de longo prazo destinadas a financiar o consumo nos períodos mais avançados da sua vida.”

As reformas permitiram colmatar a falta de rendimentos após a perda de capacidade para o trabalho, contudo têm provocado um efeito negativo na taxa de poupança. De acordo com os mesmos autores, “em Portugal, a tendência decrescente da taxa de poupança constitui um fenómeno preocupante e aparentemente irreversível nas condições actuais.”

2.3. A pressão para o Sistema de Protecção Social

O envelhecimento demográfico tem sido apontado, como a causa da origem de toda a instabilidade para os sistemas de segurança social.

Como se pode verificar, Kollmann e Nuschle (2002) indicam que a principal razão para a pressão no sistema de segurança social nos E.U.A, é de ordem demográfica. Em primeiro lugar, referem que a geração nascida no decorrer do *baby boomer* do pós segunda guerra mundial começará a reformar-se em menos de uma década, e em segundo lugar, a expectativa de vida que continua a aumentar. Os autores acrescentam ainda que, até 2025, prevê-se que o grupo de pessoas com 65 ou mais anos, aumente cerca de 74%, contrastando com o número de pessoas activas, que o crescimento previsto é de apenas 14%.

No entanto, há outra tendência que está também a afectar a sustentabilidade da segurança social: a retirada precoce do mercado de trabalho.

Jonathan Gruber e David Wise desenvolveram em 1999 um trabalho de análise sobre a segurança social e aposentadoria no mundo. Neste trabalho, os autores apontam uma outra tendência que está a agravar a pressão financeira nos sistemas de segurança social: o abandono da força de trabalho das pessoas mais velhas através de reformas antecipadas. Referem que o declínio na participação da força de trabalho das pessoas idosas é uma das características mais dramáticas da mudança da força de trabalho ao longo das últimas décadas. Destacam ainda que era esperado que a maioria das pessoas se reformasse na idade ‘normal’ de reforma, mas o que se verificou, foi que na maioria dos países analisados⁴, poucas pessoas trabalham até à idade ‘normal’ de reforma.

Também Campbel (1999), no seu estudo sobre o declínio do emprego entre as pessoas idosas na Grã-Bretanha, constatou que a faixa etária mais velha foi a que sofreu as maiores quedas no emprego ao longo dos últimos vinte anos. O estudo indica que as pessoas com idade acima dos 45 anos são mais propensas a deixar o mercado de trabalho. O autor referiu ainda que, em 1979, mais de 20% dos homens

⁴Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos da América, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia.

com idade entre 55 e os 65 não estavam a trabalhar. Em 1997 essa proporção já tinha aumentado para o dobro.

Jonathan Gruber e David Wise definiram alguns factos comuns a alguns países da OCDE. (Heijdra, B. J. and Romp, W. E. 2009) Destes factos, salientam-se os seguintes:

- i) Os sistemas de segurança social *pay-as-you-go* garantem promessas à população que não podem ser mantidas, sem que sejam feitas reformas significativas aos sistemas actuais, pois são financeiramente insustentáveis.
- ii) Desde a década de 60 e até 1990, que se verifica a tendência de os idosos se reformarem antecipadamente em idades cada vez mais jovens.
- iii) Só muito poucas pessoas, trabalham até à idade normal de reforma.

De acordo com Lucena (1996), no seu trabalho sobre a reforma dos sistemas de segurança social, o sistema poderia ter continuidade, se mantivesse estabilidade demográfica, o que não acontece, pois cada elemento da população activa tem “a seu cargo” um número crescente de pensionistas. O que significa, segundo o mesmo autor, uma necessidade de financiamento crescente e uma pressão fiscal correspondentemente crescente também.

Por seu lado, Fernandes (1997) afirma que “este regime de Segurança Social, fundado na solidariedade financeira dos activos e a exclusão social dos mais velhos, está minado pela demografia. A breve termo, a geração maioritária que vive apenas de pensões pagas por um número reduzido de activos porá em causa o equilíbrio já instável.”

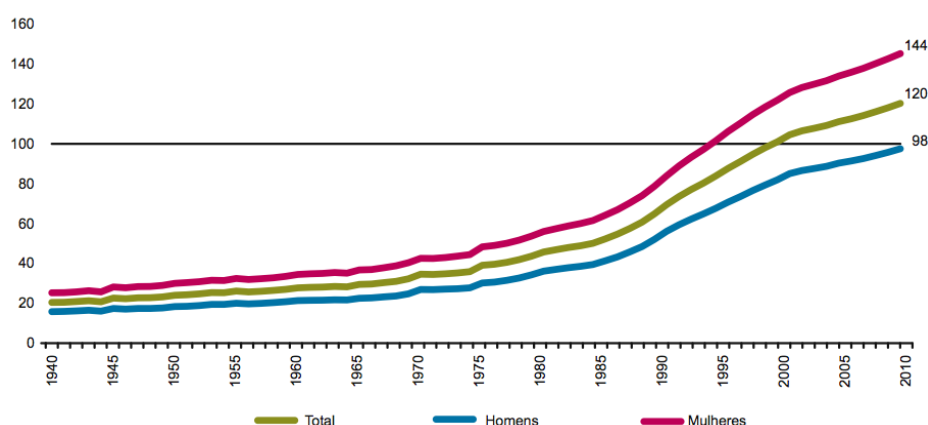
3. Evolução e Tendências Demográficas em Portugal

3.1. Envelhecimento Demográfico em Portugal

O envelhecimento demográfico é um fenómeno relativamente recente, à escala mundial. Na maior parte dos países do mundo, a proporção⁵ de idosos está a crescer a um ritmo acelerado.

Portugal à semelhança de outros países europeus, não é excepção. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2001 a proporção de idosos em Portugal ultrapassou pela primeira vez o número de jovens, o que mostra claramente o ritmo superior a que a população idosa tem vindo a crescer, face aos outros grupos etários.

Com vista a analisar a evolução da relação entre o número de idosos e a população mais jovem, apresenta-se na Figura 1 a evolução do índice de envelhecimento, que indica a relação existente entre a proporção de idosos e a proporção de jovens.



Fonte: INE

Figura 1 - Índice de Envelhecimento em Portugal

Em 1940 existiam 20,3 idosos por cada 100 jovens, face a 1981, que existiam 45 idosos por cada 100 jovens. Em 2011, o índice de envelhecimento da população, era já 129, o que indica que por cada 100 jovens há 129 idosos⁶.

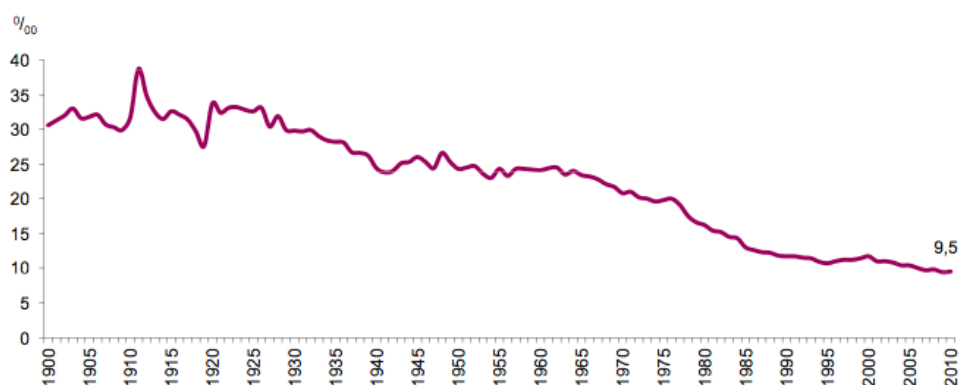
Fazendo uma análise mais detalhada da Figura 1, é possível verificar que em Portugal, o processo de envelhecimento começou a ser mais notável a partir da década de 70, sendo que as mais altas taxas de crescimento sucederam após 1990. O desenvolvimento do envelhecimento demográfico é o resultado da combinação de

⁵Os critérios utilizados nesta dissertação para definir as categorias de idades para os grupos de jovens, activos e idosos, são, respectivamente, pessoas entre os 0 e os 14 anos, 15 e 64 anos e 65 ou mais anos.

⁶ INE, Censos provisórios 2011

vários factores, desde lodo, o declínio das taxas de natalidade e fecundidade. Enquanto o grupo etário dos idosos aumenta o seu peso relativo na população, a proporção de jovens diminui devido à diminuição da taxa de natalidade.

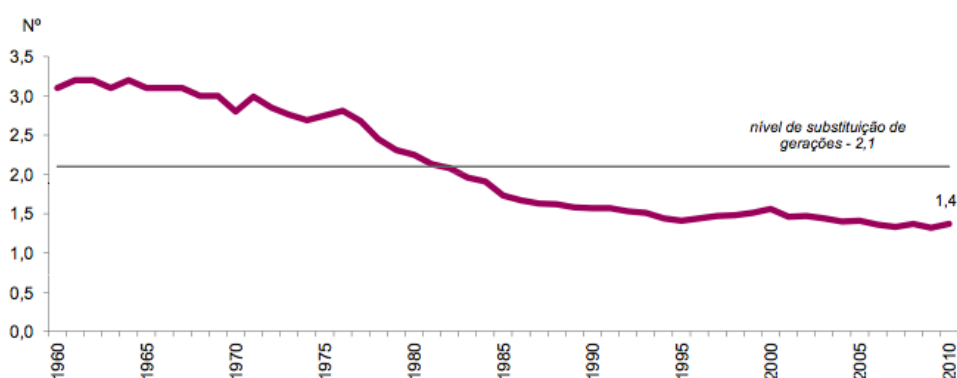
A próxima figura, indica o número de crianças vivas que nasceram por mil habitantes, em Portugal desde 1900 até 2010. Pela análise da figura, verifica-se a tendência de declínio gradual da taxa de natalidade. Desde a década de 20, e até 2010 a taxa bruta de natalidade desceu dos 34 para os 9,5 nados vivos por mil habitantes. Note-se que já em 1960, a taxa bruta de natalidade era praticamente o dobro da actual.



Fonte: INE

Figura 2 - Taxa Bruta de natalidade

A próxima figura, apresenta a evolução do índice sintético de fecundidade. Este indicador representa o número médio de filhos por mulher em idade fértil, sendo portanto um indicador muito importante a considerar numa análise da evolução da população.



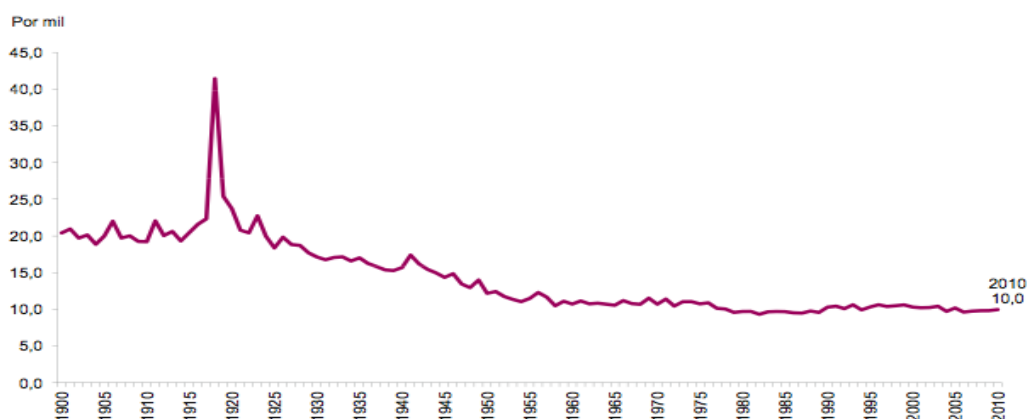
Fonte: INE

Figura 3 - Índice Sintético de Fecundidade, 1960- 2010

Verifica-se assim uma tendência de decréscimo do índice sintético de fecundidade de 3,1 filhos em 1960 para 1,4 filhos por mulher em idade fértil em 2010. Desde há 30 anos, que este índice desceu abaixo do nível que permite a renovação de gerações,

respectivamente 2,1. Em 2009, Portugal estava no grupo dos três países⁷ da União Europeia com os índices de fecundidade mais baixos.

Outro factor que tem contribuído para o aumento da proporção de idosos em Portugal, para além dos indicadores de natalidade já analisados, é a redução da taxa de mortalidade. Na próxima figura, é apresentada a evolução que a taxa bruta de natalidade (numero de óbitos por mil habitantes) teve em Portugal desde 1900 até 2010.



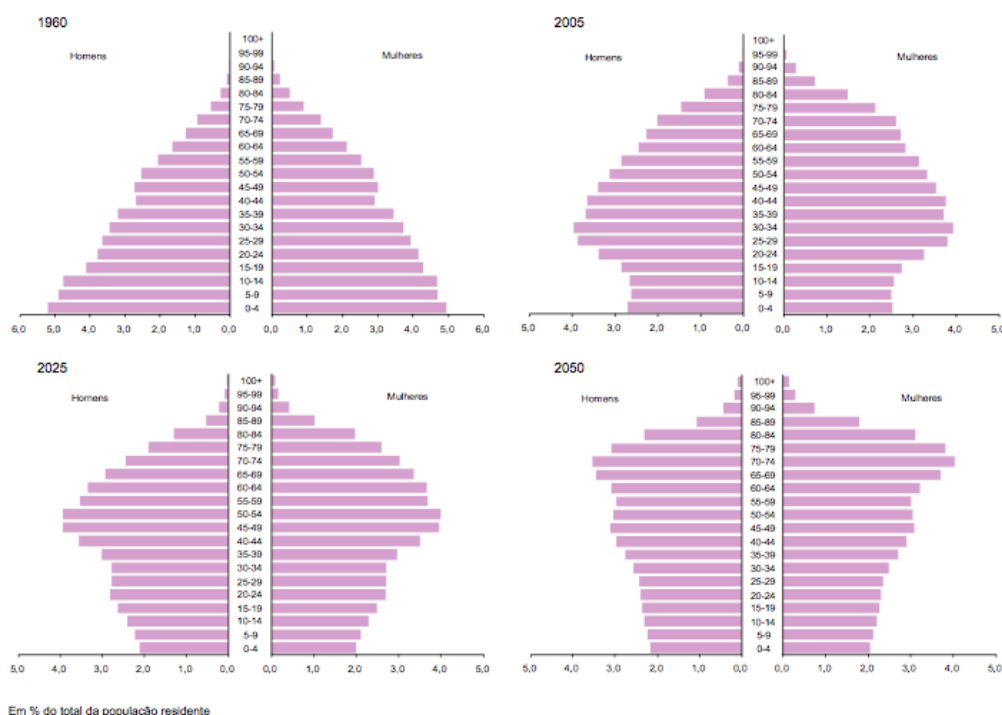
Fonte: INE

Figura 4 - Taxa bruta de mortalidade, Portugal, 1900-2010

Na Figura 4 é visível a tendência de diminuição contínua da taxa de mortalidade em Portugal desde 1920. Como referem Oliveira *et al* (2010), em termos cronológicos, o contributo da mortalidade para os ganhos na longevidade, teve grande importância até ao final da década de 70, devido ao declínio da mortalidade dos mais jovens, e posteriormente, devido à importância do declínio da faixa etária dos adultos e dos mais idosos.

A próxima figura, apresenta as pirâmides etárias de Portugal, que ilustram a evolução das diferentes distribuições, de homens e mulheres, em percentagem do total da população.

⁷Letónia, Hungria e Portugal. Para uma comparação dos índices de fecundidade dos países da União Europeia, ver Tabela 9 no Anexo I.



Fonte: INE

Figura 5 - Pirâmides etárias da população (1960, 2005) e projecções (2025,2050)

O envelhecimento da população, teve início num período designado por transição demográfica, que indica a passagem de um período com altas taxas de fecundidade e mortalidade para um em que ambas as situações atingem níveis baixos.

Em Portugal , estas alterações estão bem visíveis na comparação das pirâmides de idades entre 1960 e 2005.

Ao analisar a duas primeiras pirâmides na figura, é possível constatar uma continuidade no processo de envelhecimento entre 1960 e 2005. O topo da pirâmide tornou-se mais largo, o que sugere o aumento da proporção de idosos. Esta efectivamente tem vindo a aumentar ao longo das décadas. Em 1960, o grupo de pessoas com mais de 65 anos tinha uma representação reduzida, de apenas 7,97%. Foi a partir dessa década, que o crescimento da faixa etária mais idosa foi mais notável. Em 1981 era já de 11.45%, e em 1991 passou para 13,61%.⁸ Em 2005 a proporção de idosos atingiu os 17%, e em 2010 representavam já 19% da população total.

Enquanto a proporção de idosos tem vindo a crescer ao longo das décadas, a dos jovens tem-se processado de forma oposta. No início da década de 50, Portugal tinha uma população maioritariamente jovem, com cerca de 39,1% da população, sendo que em 1960, tinha já diminuído para 37,6%. Em 2005, a proporção de jovens era de 15,6%. Esta situação é visível na figura através do estreitamento da base da pirâmide.

⁸Valores retirados da obra de Carreira, H.M. (1996)

A proporção de adultos tem variado pouco, embora se verifique uma tendência para a diminuição, uma vez que os jovens são cada vez menos.

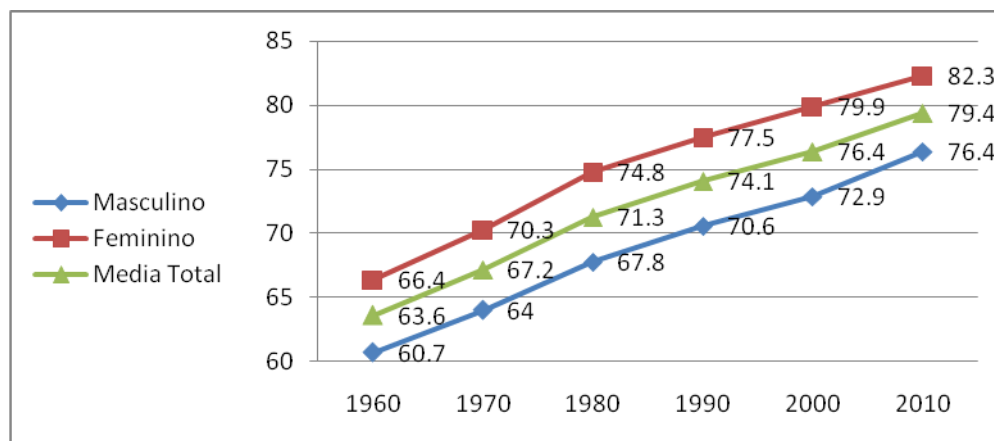
Actualmente, e de acordo com os resultados dos Censos 2011 publicados pelo INE, Portugal tem 15% da população residente situada no grupo etário mais jovem e cerca de 19% pertence ao grupo dos mais idosos com 65 anos ou mais.

Analizando as duas últimas pirâmides da figura, e segundo as previsões do INE, até 2050, para além de se continuar a assistir ao decréscimo das camadas mais jovens, a população idosa irá aumentar a ritmos elevados.

As melhorias nos cuidados de saúde e qualidade de vida têm contribuído para o aumento na longevidade. Os ganhos alcançados em termos de esperança média de vida, provocaram um aumento da idade média da população, justificado pelo aumento de indivíduos com idades mais avançadas.

Verificando novamente as duas primeiras pirâmides na figura anterior, facilmente notamos o aumento de indivíduos com idades mais avançadas, justificado pelos ganhos na longevidade. Na pirâmide de 1960, a idade no limite superior, situava-se nos 85-89. Na pirâmide referente ao ano de 2005, a idade mais alta situava-se nos 90-94 anos. Nas pirâmides previstas para 2025 e 2050, preve-se um aumento até aos 95-100 anos.

A próxima figura, indica a evolução da esperança média de vida em Portugal entre 1960 e 2010.



Fonte: Pordata

Figura 6 - Esperança Média de Vida à Nascença

Em apenas cinco décadas a esperança média de vida à nascença aumentou 15,9 anos nas mulheres e 15,7 anos nos homens. As mulheres têm uma esperança média de vida superior à dos homens em cerca de 6 anos.

Na década de 80, a EMV masculina rondava os 67,8 anos. Assim, cada indivíduo reformando-se à idade normal de reforma de 65 anos, vivia em média mais 2,8 anos após a reforma.

Actualmente, a longevidade média dos homens em Portugal, situa-se nos 76,4 anos, o que significa que um indivíduo pode viver em média mais 11,4 anos após a reforma, ou seja, usufrui dos benefícios de reforma durante mais 9 anos que um indivíduo na década de 80. Esta situação ilustra bem a pressão que o aumento da esperança média de vida tem no equilíbrio do sistema de segurança social português.

A próxima Tabela, revela a variação da população em Portugal, entre 1991 e 2011, segundo grupos de idade.

Grupo de idade	1991	2001	2011	$\Delta_{1991,2011}$
Total	9.967.878	10.292.999	10.556.999	5,9%
0-14	1.960.768	1.640.418	1.567.965	-20,0%
15-24	1.629.761	1.446.317	1.142.917	-29,9%
25-44	2.757.417	3.072.442	3.007.967	9,1%
45-64	2.247.558	2.440.895	2.806.329	24,9%
65+	1.372.375	1.692.929	2.031.822	48,1%

Fonte: Pordata

Tabela 1 - Distribuição da População por Grupos de idade.

Verifica-se que a proporção de jovens diminuiu 20%, e a proporção de idosos aumentou 48,1%. Daqui a duas décadas, terão entrado na idade de reforma⁹, cerca de 2,8 milhões de portugueses, mais 24,9% do que os que entraram em 1991, e entrarão em idade activa menos de 20% dos indivíduos que entraram em 1991.

É o aumento da longevidade combinado com as quebras na natalidade, que está a causar esta evolução contrária entre proporções de jovens e idosos, que se reflecte num aumento substancial dos custos da Segurança Social, sem a necessária contrapartida ao nível das receitas. Este é o grande problema, que ameaça a sustentabilidade da Segurança Social.

⁹Isto, se a idade de acesso à reforma se mantiver fixa nos 65 anos.

4. A Segurança Social em Portugal

4.1. Síntese Histórica¹⁰

O Estado-Providência¹¹ desenvolveu-se na Europa após a 2ª Guerra Mundial, num ambiente de elevado crescimento económico.

Até então, em Portugal, a protecção contra os diversos riscos sociais, resumia-se aos laços familiares e à poupança individual.

Os primeiros passos, na história da protecção social em Portugal foram dados em 1498, com a fundação da primeira Irmandade da Misericórdia em Lisboa. Assim, começava a ser garantida a assistência privada no domínio da saúde e da acção social, e começavam a desenvolver-se um pouco por todo o país, as santas casas da misericórdia.

Entre o final do século XVIII e início do século XIX, desenvolveram-se algumas entidades de apoio na protecção social, tais como a Casa Pia de Lisboa e as várias associações de socorros mútuos e seus associados, que abrangiam as áreas da prestação de cuidados médicos e do fornecimento de medicamentos, e a atribuição de prestações pecuniárias nas situações de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho. Todavia, no final do século XIX, permanecia o vazio no que toca à protecção contra a velhice, o que levou à criação das primeiras caixas de aposentações.

Em 1919, era dado o primeiro passo para a instituição de um sistema de seguros sociais obrigatórios, através da criação de alguns diplomas que abrangiam a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, nas eventualidades de doença, velhice, invalidez, sobrevivência, desemprego e acidentes de trabalho. Contudo, esta legislação acabou por não ser aplicada. Em 1929, com a criação da Caixa Geral de Aposentações, foi criado o primeiro sistema de pensões em Portugal que garantia protecção apenas para os funcionários públicos.

Nas décadas de 70 e 80, a protecção social pública abrangeu novas prestações sociais, tais como, o subsídio de desemprego, pensão social, prestações familiares, licença de parto a 90 dias, criação do 13º mês, entre outras pensões e prestações que abrangiam novos riscos. Neste período, a protecção social foi também alargada no sentido de abranger novos trabalhadores, através da criação de regimes específicos para os trabalhadores agrícolas e trabalhadores independentes.

Em 1976, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, foi reconhecido a todos, o direito à Segurança Social, na protecção na doença, velhice, invalidez,

¹⁰Informação consultada em <http://www2.seg-social.pt>, acesso em Agosto de 2012.

¹¹O Estado Providência é o Estado cuja orientação e intervenção é dirigida à organização da economia e protecção social da população, em prol da promoção do bem-estar social. Como explica Caeiro (2008) o Estado Providência intervém através de quatro formas: transferências sociais, serviços públicos, intervenções normativas e intervenções públicas.

viuvez e orfandade, assim como no desemprego e em outras situações de falta ou diminuição de formas de subsistência.

A primeira Lei de Bases da Segurança Social¹², em 1984, estipulou as bases do sistema de segurança social consagradas na constituição e definiu os dois regimes obrigatórios que prevalecem até hoje: o Regime Geral Contributivo e o Regime Não Contributivo. O Sistema de Segurança Social português, estava assim criado, em um sistema *pay-as-you-go*, e tinha como objectivo principal a protecção dos trabalhadores em caso de falta ou de diminuição de meios de subsistência.

Em 1998, com o Decreto-Lei nº115/98 foi criado o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), com o objectivo principal de assegurar a estabilização financeira da segurança social.

Com a segunda lei¹³ de bases do sistema de solidariedade e Segurança Social, foi reafirmado o direito universal à segurança social e foram também, melhoradas as condições e os níveis de protecção social. O sistema de solidariedade e Segurança Social ficou dividido em três subsistemas: Protecção Social e Cidadania, Protecção à Família e Previdencial.

As bases gerais do Sistema de Segurança Social, actualmente em vigor foram aprovadas em 2007¹⁴. O novo sistema¹⁵ de Segurança Social ficou estruturado em três sistemas: o Sistema de Protecção Social e Cidadania, o Sistema Previdencial, e o Sistema Complementar.¹⁶

O Sistema de Protecção Social e Cidadania¹⁷ é composto por três subsistemas: Acção Social, Solidariedade e protecção Familiar.

O sistema previdencial¹⁸ engloba três regimes: o Regime Geral de Segurança Social, o Regime de Inscrição Facultativa e os Regimes especiais.

Por último, o Sistema Complementar, encontra-se estruturado em dois regimes: O Regime Público de Capitalização e Os Regimes Complementares de Iniciativa Colectiva e Individual.¹⁹

¹²Lei nº28/84 de 14 de Agosto

¹³Lei nº17/2000, de 8 de Agosto.

¹⁴Através da Lei nº 4/2007 de 16 de Janeiro.

¹⁵Sistema de solidariedade e de segurança social.

¹⁶Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro, art.º 23º.

¹⁷Idem, art.º 28º.

¹⁸Idem, art.º 53º.

¹⁹Idem, art.º81º.

4.2. O Financiamento do Sistema de Segurança Social

Nos termos da Lei n.º 4/2007, o financiamento do sistema de segurança social obedece aos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva. O primeiro princípio implica uma ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros para o sistema. Quanto ao segundo princípio, este implica que seja feita uma adequação na afectação dos recursos financeiros consoante a natureza e objectivos das modalidades de protecção social.

Deste modo, as formas de financiamento do sistema de segurança social são do seguinte tipo:

- Financiamento bipartido: quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras.
- Financiamento exclusivo pelas transferências do Orçamento de Estado (OE).
- Financiamento tripartido: quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e consignação de receitas fiscais.

Sistema	Subsistema/Regime	Financiamento
Protecção Social e Cidadania	-Subsistema de acção social -Subsistema de solidariedade -Subsistema de protecção familiar	Tripartido
Previdencial	-Regime geral -Regimes especiais -Regimes de inscrição facultativa	Bipartido em repartição
Complementar	-Regime público de capitalização -Regime complementar de iniciativa privada ou colectiva	Capitalização

Tabela 2 - Organização e Financiamento do Sistema de Segurança Social

De acordo com o disposto no artigo n.º 85º da Lei n.º 17/2000, o sistema de segurança social deve conjugar as técnicas de repartição e capitalização, de forma a ajustar-se à alteração das condições económicas, sociais e demográficas.

• Repartição

No regime de repartição, também designado por regime *pay-as-you-go* (PAYG), os benefícios são financiados pelas prestações obrigatórias dos trabalhadores e das entidades patronais, tendo como base de incidência, os salários. Este esquema funciona com base num contrato implícito entre gerações, em que é feita uma transferência de recursos da população activa para a população aposentada.

Neste regime, as contribuições arrecadadas num período, não acumulam para outro período, são pois directamente aplicadas no pagamento das reformas no mesmo período. Assim sendo, o pagamento dos benefícios aos reformados, depende da remuneração da população activa, pelo que, as contribuições estão asseguradas quando existe um crescimento demográfico equilibrado, ou seja, quando a população jovem cresce a uma taxa igual ou superior á taxa de crescimento da população mais idosa.

Mendes (1995) refere que “a repartição é vantajosa em certas condições, quando permite transacções intergeracionais e partilhas de riscos que podem trazer melhorias paretianas de bem-estar.”

Como foi analisado no terceiro capítulo, isto não acontece no caso português. Mantendo-se as condições actuais, Portugal no futuro não terá as transacções intergeracionais asseguradas e portanto, o financiamento do sistema de segurança social assente nesta lógica de repartição não se auto-financia.

- **Capitalização**

O regime de capitalização, funciona segundo uma lógica de acumulação, onde as contribuições de cada indivíduo são aplicadas em activos financeiros, para financiar os benefícios dos próprios indivíduos. Deste modo, esta técnica pode ser considerada mais justa, pois não tem base num contracto implícito entre gerações, evitando deste modo, injustiças entre gerações, pois cada indivíduo financia as suas próprias prestações.

O financiamento em capitalização, não depende do crescimento da população activa e/ou pensionista, muito pelo contrário, contribui para minimizar o risco demográfico. Contudo, esta técnica de financiamento está sujeita a outro tipo de riscos, pois o valor futuro dos benefícios é influenciado pelo desempenho dos activos, nos mercados financeiros.

Félix (1993) afirma que “o problema crucial que a capitalização enfrenta chama-se inflação.”

O regime público de capitalização²⁰ foi criado com vista ao reforço da protecção social dos indivíduos e de adesão individual e voluntária, inclui prestações que complementam, as prestações concedidas pelo sistema previdencial. A gestão e organização deste regime são da responsabilidade do Estado. Neste regime, as contribuições de cada indivíduo são depositadas numa conta do respectivo beneficiário, convertendo-se em certificados de reforma, e integram um Fundo autónomo gerido em capitalização pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS).

Cada indivíduo pode desta forma, constituir um complemento de pensão através da aderência, de forma voluntária, ao regime público de capitalização.

Em suma, o sistema actual de segurança social combina a técnica de repartição e de capitalização, de forma a obter uma maior diversificação das fontes de financiamento, e mitigação de riscos, nomeadamente, as condições demográficas adversas e a volatilidade dos mercados financeiros. Todavia, o financiamento do sistema de segurança social, é feito essencialmente pelo regime de repartição, sendo este obrigatório, enquanto o regime público de capitalização é de adesão voluntária.

²⁰Instituído pela Lei nº4/2007 de 16 de Janeiro, e regulado pelo DL nº26/2008, de 22 de Fevereiro.

4.3. Evolução das Receitas e Despesas

Neste subcapítulo abordam-se as despesas e receitas do sistema de segurança social, com especial enfoque no subsistema previdencial, dado que pretendemos analisar principalmente a evolução das despesas com pensões.

As principais componentes das receitas e despesas do sistema de segurança social, são respectivamente as contribuições arrecadadas e as pensões pagas aos beneficiários, tal como se pode verificar na próxima Tabela.

	2008	2009	2010
Receitas Correntes	21.619,0	22.832,0	23.829,4
Contribuições e Cotizações	13.082,1	13.131,7	13.483,3
Outras Receitas Correntes	8.536,9	9.700,3	10.346,1
Receitas de Capital	30,9	17,1	28,8
Transferências do OE	9,5	10,6	4
Outras Receitas de Capital	21,4	6,5	24,1
Receita Total Efectiva	21.649,9	22.849,1	23.858,2
Despesas Correntes	19.984,5	22.225,4	23.135,2
Pensões	12.818,2	13.464,7	14.011,9
Outras Despesas Correntes	7.166,3	8.760,7	9.123,3
Despesas de Capital	54,0	44,4	33,1
Despesa Total Efectiva	20.038,5	22.269,8	23.168,3
Saldo Global Efectivo	1.611,3	579,3	689,1

Fonte: IGFSS

(em milhões de euros)

Tabela 3 - Receita e Despesa Efectiva do Sistema de Segurança Social

A Tabela 2 mostra que entre 2008 e 2010, o saldo global efectivo do sistema deteriorou-se drasticamente. Verifica-se que as despesas do sistema estão a aumentar a uma taxa superior à das receitas arrecadadas.

No período considerado, as despesas com pensões aumentaram 1.193,0 milhões de euros, face às receitas com contribuições e quotas que aumentaram apenas 401,2 milhões de euros. O crescimento do número de beneficiários a receber pensões muito tem contribuído para este agravamento.

Em 2010, despendeu-se com pensões 14 mil milhões de euros que representam 60,5% da despesa efectiva do sistema de segurança social. Destes 14 mil milhões de euros gastos com pensões:

- 74% (10,4 mil milhões) estão afectos ao sistema Previdencial – componente repartição;
- 23,3% (3,3 mil milhões) estão afectos ao subsistema de Solidariedade;

- 2,6% (367,2 milhões) afectos ao subsistema de Protecção Familiar.²¹

Na próxima Tabela, é visível o aumento do número de pensionistas, segundo eventualidades protegidas.

Rubricas	Número de Pensionistas (em milhares)				
	1985	1998	2002	2006	2010
Sobrevivencia		573	601	647	684
Invalidez		398	354	316	291
Velhice		1.461	1.557	1.773	1.958
Total	1.941	2.432	2.528	2.736	2.933

Fonte: IGFSS

Tabela 4 - Evolução do Número de Pensionistas por Eventualidade: Sobrevivência, Invalidez e velhice

Como se pode constatar, desde 1985, que o número de pensionistas tem vindo a crescer, sendo que os pensionistas de velhice representam a maioria do total dospensionistas. Em 1998, o número total de beneficiários era de 2,4 milhões, sendo que em 2010 era já de 2,9 milhões.

O subsistema previdencial abrange o regime geral de segurança social (RGSS) aplicável à generalidade dos trabalhadorespor conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais (RESSAA), bem como os regimesde inscrição facultativa.

De seguida, será feita uma análise das componentes mais importantes das despesas correntes da segurança social, nomeadamente as despesas com pensões e complementos, e subsídio de desemprego.

• Pensão de Velhice

Pensão de Velhice	Despesa		Nº Pensionistas	
	2002	2010	2002	2010
RGSS	4.525.761	8.659.484	1.195	1.734
RESSA	786.851	555.842	293	167
RNCE	600.307	1.354.588	88	57
Total	5.912.919	10.569.914	1.576	1.958

Fonte: IGFSS

Tabela 5 - Evolução do Número de Beneficiários e das Despesas com Pensões de Velhice em cada Regime

Entre 2002 e 2010, o número total de indivíduos a receber pensões de velhice teve um aumento de 24%, e a despesa total com pensões de velhice aumentou cerca de 78,8%. Verifica-se a importânciado regime geral de segurança social, que assume em

²¹IGFSS, Conta da Segurança social 2010

tudo o período considerado, mais de três quartos do total da despesa com pensões de velhice. Note-se que, apesar da despesa com pensões no regime não contributivo ter mais que duplicado, o número de beneficiários diminuiu cerca de 35%.

- **Pensão de Sobrevivência**

A próxima Tabela apresenta o comportamento da despesa com pensões de sobrevivência e a evolução do número de beneficiários durante o período compreendido entre 2002 e 2010.

Pensão Sobrevivência	Despesa		Nº Pensionistas	
	2002	2010	2002	2010
RGSS	1.075.380	1.749.867	511	616
RESSA	124.999	124.594	85	65
RNCE	53.467	156.428	4	2
Total	1.253.846	2.030.889	600	683

Fonte: IGFSS

Tabela 6 - Evolução do Número de beneficiários e Despesas com Pensões de Sobrevivência por Regime

O crescimento do total do número de beneficiários de pensão de sobrevivência, foi de 14%, e a despesa com pensões cresceu cerca de 62%. O regime geral de segurança social, continua a absorver a maior parcela da despesa com pensões, neste caso, assume cerca de 86% do total da despesa com pensões de sobrevivência.

- **Pensão de Invalidez**

A próxima Tabela o decréscimo de cerca de 18% no número total de indivíduos a receber pensões de invalidez. Regista-se uma diminuição em todos os regimes excepto no regime não contributivo que teve um acréscimo de dois indivíduos, durante os oito anos considerados.

Pensão Invalidez	Despesa		Nº Pensionistas	
	2002	2010	2002	2010
RGSS	961.842	1.015.053	289	234
RESSA	46.709	24.237	17	7
RNCE	258.646	371.821	48	50
Total	1.267.197	1.411.111	354	291

Fonte: IGFSS

Tabela 7 - Evolução do Número de Beneficiários e Despesas com Pensões de Invalidez, por Regime

Em relação ao comportamento da despesa com pensões de invalidez, verifica-se que o regime geral assume a maior parcela da despesa, cerca de 72% do total da despesa com pensões de invalidez.

De seguida apresentamos as projecções de longo prazo sobre a sustentabilidade da do sistema de segurança social, contidas no orçamento de Estado para 2012.

Com base nas previsões da evolução demográfica, é esperada uma redução significativa da população activa e agravamento do rácio de dependência até 2050. Quanto à evolução da conjuntura económica de longo prazo, é também esperado um agravamento da taxa de desemprego²².

A próxima Tabela apresenta a projecção do subsistema previdencial até 2050.

	2011	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
RECEITAS TOTAIS	14.719	15.790	16.944	18.482	20.409	22.050	23.574	25.011	26.355
Contribuições	13.854	14.863	15.686	17.110	18.848	20.414	21.825	23.156	24.400
Outras Receitas	865	927	1.258	1.372	1.561	1.636	1.749	1.855	1.955
DESPESAS TOTAIS	14.408	14.750	16.575	18.398	20.373	22.517	24.737	26.846	28.598
Subsidios	2.816	2.273	2.301	2.299	2.359	2.556	2.770	2.996	3.225
Pensões	10.804	11.643	13.377	15.115	16.927	18.776	20.689	22.482	23.927
Outras Despesas	788	834	897	984	1.087	1.185	1.278	1.368	1.446
SALDO DISPONIVEL	311	1.041	369	83	36	-467	-1.164	-1.834	-2.243

Dados até à data de 31 de Dezembro de 2010.

Fonte: OE 2012

Tabela 8 - Projecções do Subsistema Previdencial

Conforme as projecções do Orçamento de Estado para 2012 demonstram que o sistema previdencial manterá saldos positivos até ao início da década de 30, período a partir do qual se prevê que o saldo se torne negativo, o que, a nada ser feito, equivaleria à perda da sustentabilidade do sistema. Contribuem decididamente para este resultado as rubricas das Contribuições e da Pensões – enquanto que as primeiras crescem 76% no horizonte em análise, as segundas crescem 121% no mesmo período.

²²Ver no Anexo II, as projecções contidas no OE.

5. Os Desafios para Segurança Social

Os ganhos alcançados em termos de esperança média de vida da população podem ser encarados como um grande triunfo da humanidade. Nunca antes, a população viveu tantos anos, nem chegou a idades tão avançadas com a destreza física e mental e a qualidade de vida que hoje se consegue ter.

Neste sentido, o aumento da longevidade, cria grandes oportunidades ao nível económico e social, relacionadas com uma vida mais longa. Do ponto de vista económico, uma população cada vez mais envelhecida implica uma maior procura e desenvolvimento de redes de suporte, apoio e de assistência médica e todo um conjunto de actividades de lazer específicas para o grupo da população mais idosa. Do ponto de vista social, os aumentos na longevidade permitem à população realizações que antes eram impossíveis de concretizar nas gerações anteriores com períodos de vida inferiores.

Porém, dada a tendência de agravamento entre o aumento da população idosa e a diminuição da população jovem, o envelhecimento da população está também a colocar alguns desafios.

5.1. Protecção Social para as Gerações Futuras

A par do que foi dito anteriormente, o sistema de segurança social português, sendo na sua maioria, financiado por repartição, transfere as contribuições da população activa, directamente para as pensões da população inactiva. Pelo que, em Portugal o sistema de repartição funcionou em pleno, enquanto a situação demográfica apresentava crescimento estável entre gerações. A geração activa, devido à elevada natalidade crescia a uma taxa elevada, face a população idosa, que para além de taxas de crescimento baixas, apresentava uma expectativa de vida muito baixa.

No terceiro capítulo, verificámos que actualmente em Portugal há um aumento progressivo de inactivos no topo da pirâmide etária e que não está a ser compensado com o aumento da população activa. Esta situação constitui uma fonte de instabilidade para a Segurança Social, pois traduz um número cada vez menor de contribuições pagas, face a um número cada vez maior de benefícios a pagar por parte da segurança social.

Dada esta situação, será possível continuar a assegurar as actuais condições de protecção, para as gerações futuras?

Acresce ainda a agravante expectativa de vida, que aumenta a cada ano que passa, e consequentemente, vai aumentar a probabilidade de os indivíduos sobreviverem mais anos do que aqueles inicialmente previstos, sendo maior o tempo de pagamento de benefícios na aposentadoria, maiores serão também os custos com pensões. A uma vida mais longa, corresponde assim um pagamento de uma pensão vitalícia também mais longo, devido ao aumento da longevidade.

Conforme salienta Mendes (1995), “os níveis de bem-estar assegurados pelas prestações dos sistemas de segurança social estão postos em causa nas actuais condições demográficas e de emprego, visto que se basearam generalizadamente no financiamento por repartição, o qual depende criticamente do crescimento estável da população e do crescimento equilibrado da economia.”

Deste modo, os ganhos na longevidade constituem um enorme desafio para a capacidade financeira dos regimes por repartição. Como é o caso do sistema de segurança social em Portugal.

5.2. O Desemprego

Desde 2007, que as crises económicas e financeiras mundiais têm vindo a enfraquecer a actividade económica de cada país. As situações de baixo crescimento económico, e de crescimento do desemprego, constituem outro desafio para o equilíbrio financeiro da segurança social.

Em Portugal, desde 2008, que o desemprego tem vindo a aumentar e a atingir limites históricos. A taxa de desemprego nesse ano era de 7,6%, contra 10,8% em 2010. Segundo as Estatísticas do Emprego publicadas pelo INE, o desemprego em Portugal no segundo trimestre de 2012 atingiu o valor máximo de 15%. A população desempregada aumentou 22,5% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.

Com o desemprego elevado, a segurança social é penalizada de várias formas. Em primeiro lugar, está o aumento da despesa com subsídios. O facto de as pessoas deixarem de estar empregadas, traduz uma receita menor ao nível das contribuições, que por sua vez faz disparar as despesas com o pagamento de subsídios. Os subsídios de desemprego em alguns casos, também podem constituir uma forma de desincentivo à actividade e à procura de novo emprego, na medida em que, as pessoas preferem estar a receber o subsídio, face a um trabalho com remuneração reduzida.

Em segundo lugar, há uma quebra no valor das quotizações. Esta diminuição, deriva da sensibilidade dos salários face ao comportamento do desemprego. Conforme salienta Mendes (1995) “o aumento do desemprego reflecte-se mais do que proporcionalmente na quebra de crescimento do salário nominal”. A par do que foi dito em capítulo anterior, as quotizações dos trabalhadores e as contribuições das entidades empregadoras, são calculadas a partir das remunerações do factor trabalho. Logo, a segurança social recebe um valor menor das contribuições.

Por último, no caso de o desemprego continuar a aumentar, haverá também um número maior de pessoas que antecipam as suas reformas, representando custos financeiros para o sistema de segurança social. Deste modo, a segurança social contará com menos contribuições, e uma despesa maior com pensões.

5.3. Conflitos entre gerações

Por outro lado, existe também a possibilidade de ocorrência de conflitos entre gerações, de certa forma, relacionados com o acelerado envelhecimento demográfico. Por um lado a população activa, poder vir a ser penalizada com um aumento da idade de reforma e, consequentemente, a “imposição” de mais anos a trabalhar e a pagar contribuições. Por outro lado, a população aposentada, poder vir a perder o nível de vida que alcançou ao longo do tempo no caso de cortes nos benefícios pagos e diminuição das reformas. É evidente que se as pessoas continuarem a reformar-se à mesma idade, os benefícios terão que ser cada vez menores, diminuindo assim o nível de vida de cada beneficiário. Deste modo, a justiça entre gerações num contexto de envelhecimento demográfico, e aumentos da longevidade, é uma questão que coloca muita pressão ao desenvolvimento de políticas públicas, e que qualquer medida que venha a ser decidida poderá gerar grandes atritos entre gerações.

5.4. Pobreza na velhice

A faixa etária dos idosos representa um dos grupos mais vulneráveis²³ ao risco de pobreza e exclusão social. Ao longo do tempo, as prestações sociais nomeadamente as relativas a pensões de velhice e invalidez, ao proporcionarem uma renda maior após reforma, contribuem para as melhorias na qualidade de vida e por isso, a diminuição da taxa de pobreza²⁴ na velhice.

Se porventura, existir uma diminuição nos rendimentos de reforma, esta situação pode fazer surgir um outro problema, o risco de ressurgimento de pobreza na velhice e o aparecimento de novas situações de marginalização e exclusão social. Desta forma, o risco de ressurgimento de pobreza na velhice constitui outro desafio, para os sistemas públicos de protecção social, que o aumento da longevidade poderá agravar ainda mais.

A população portuguesa, cada vez mais envelhecida, irá exigir também todo um conjunto de apoios e equipamentos sociais, assim como o desenvolvimento de políticas sociais que permitam fazer face à nova realidade, e às exigências específicas que o grupo dos mais idosos necessita.

Em suma, o envelhecimento da população e os aumentos da longevidade em especial são uma tendência alarmante da transformação demográfica ocorrida. Estas alterações da estrutura populacional, ao terem diferentes implicações para o sistema de segurança social, são indícios que exigem uma adaptação deste, às novas condições demográficas e económicas.

²³Os grupos mais vulneráveis ao risco de pobreza são os idosos, os jovens e os desempregados.

²⁴A taxa de pobreza é definida pela proporção da população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza de 60% do rendimento mediano por adulto.

6. Renovar os Sistemas de Segurança Social

6.1. A Teoria dos Três Pilares

A teoria dos três pilares teve origem na Suíça²⁵, e engloba as acções e responsabilidades complementares entre as funções do Estado, das empresas e dos indivíduos, com vista a conceder protecção social na aposentadoria.

O sistema dos três pilares é bastante defendido como uma solução aos sistemas públicos de segurança social, maioritariamente financiados pelos mecanismos de repartição.

Este modelo alternativo de segurança social é composto por três pilares de protecção social, que de forma complementar, permitem reduzir a carga dos regimes de repartição nos sistemas públicos de segurança social.

Cada pilar, fornece uma cobertura adicional de protecção social, segundo tipos diferentes de financiamento, gestão e escolha obrigatória ou facultativa por parte dos indivíduos.

- **Primeiro Pilar - O Regime de Segurança Social**

O primeiro pilar, é constituído pelos regimes públicos de segurança social e é de participação obrigatória dos indivíduos. As prestações concedidas dentro deste pilar, são financiadas por repartição, tendo por base, o princípio de solidariedade entre as gerações de activos e pensionistas.

Em Portugal, este pilar, divide-se em dois regimes: contributivo e não contributivo. O Regime Contributivo, é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, e os benefícios são concedidos em substituição da falta de rendimentos da actividade, devido à ocorrência de diversas eventualidades²⁶. O Regime Não-Contributivo, é financiado pelo orçamento do Estado e os benefícios são concedidos segundo nas condições não incluídas no regime anterior, de forma a garantir aos indivíduos um valor mínimo de protecção social, designada de pensão mínima ou de pensão social.

- **Segundo Pilar - Regimes Complementares**

O segundo pilar, constituído pelos regimes complementares, financiados em capitalização, tem participação igualmente obrigatória dos indivíduos, e concede protecção ao nível empresarial ou profissional. Os regimes complementares, quando combinados com o sistema público de pensões, permitem aliviar a responsabilidade do regime base e estabelecem um papel muito importante na manutenção dos benefícios de reforma.

²⁵Garcia (2003).

²⁶As eventualidades de doença, de velhice, de invalidez, de acidentes de trabalho, de desemprego e de morte.

Contudo, no sistema português, está previsto um regime complementar, mas não tem carácter obrigatório. Segundo o artigo 93º do Decreto-Lei 17/2000, o regime complementar no sistema público de segurança social poderá providenciar um conjunto de prestações complementares, de subscrição voluntária, e em regime de capitalização.

Em Portugal, estas prestações, podem ser asseguradas através de fundos em capitalização, financiados por entidades do sector cooperativo e social e privado, nomeadamente associações mutualistas, companhias de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões, ou por institutos públicos, legalmente competentes para o efeito²⁷. Estes fundos podem assumir a natureza de planos poupança e reforma, de seguros vida, de capitalização e de modalidades mutualistas.²⁸

De acordo com Castanheira (2006) em Portugal este pilar, tem por enquanto, uma importância mínima no sistema de segurança social predomina uma separação e independência de esquemas público e privado de pensões. Pelo que o autor refere que ainda não é obrigatório para as empresas ter planos próprios de reforma.

- **Terceiro Pilar - Seguros Individuais Privados**

O terceiro pilar, de função igualmente complementar, e de iniciativa individual facultativa, engloba as diversas formas de poupança privada²⁹, com vista à satisfação das necessidades de protecção social adicional de cada indivíduo. Estes esquemas privados opcionais de reforma, permitem complementar os rendimentos de reforma provenientes do primeiro pilar contribuindo assim para uma maior protecção de risco dos indivíduos.

Este sistema de protecção social tripartida, combina a função redistributiva do 1º pilar com a função poupança do 2º e 3º pilar, e funciona de forma complementar entre si.

De acordo com Félix (1993), este sistema “além de uma inegável aliciante de pedagogia técnica e institucional, permitirá restaurar com toda a clareza o nexo de causalidade entre risco, financiamento e prestação.” De acordo com o autor, oferece ainda três importantes vantagens: ao nível de uma afectação de recursos mais eficiente do que o actual sistema proporciona; pode ser mais equilibrado financeiramente; e aumenta o grau de mobilidade das pessoas relativamente a escolha de cobertura de eventualidades.

²⁷DL nº17/2000, art. 100º.

²⁸Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro, art.º 84º

²⁹Ex: poupanças privadas, os planos individuais de reforma e outras escolhas individuais de livre iniciativa dos indivíduos, no que toca a uma protecção social adicional.

6.2. Medidas para assegurar a sustentabilidade dos Sistemas de Segurança Social

A sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social tornou-se um dos assuntos mais preocupantes e mais debatidos na maior parte dos países. A pressão sobre os sistemas, principalmente para os que funcionam na óptica da repartição, tem sido provocada principalmente pelas alterações demográficas. Segundo a OCDE, muitos países já começaram a implementar reformas nos seus sistemas de pensões para garantir o respectivo equilíbrio financeiro.

As alterações mais comuns aplicadas aos sistemas públicos de pensões consistem em aumentos da idade de reforma, em ajustamentos no cálculo dos benefícios a pagar e no aumento das taxas de contribuição. Estas são as medidas que estão a ter uma maior adesão pelos países como forma de travar as despesas nos seus sistemas públicos de pensões.

- **Alterações na idade de reforma**

A idade de acesso à reforma tem sido um elemento de grande controvérsia quando se fala de sustentabilidade da segurança social.

“Mais de metade dos países da OCDE estão a aumentar a idade de reforma”. (OCDE, 2012)

Entre as razões a favor desta medida está o facto de manter os indivíduos em actividade durante um período mais longo, alargando assim o prazo de contribuição e reduzindo o período de pagamento dos benefícios, o que por sua vez se reflecte numa redução dos custos com o pagamento das pensões.

A idade de reforma pode ser alterada de forma gradual, através da introdução de mecanismos que ajustem progressivamente a idade de passagem à reforma consoante a expectativa de vida vai aumentando. Como exemplo, estão os casos da Dinamarca, Grécia e Itália, que já indexaram a idade de reforma à variação da expectativa de vida. O efeito provocado pela introdução destes mecanismos reflecte-se num aumento da idade legal de acesso à reforma, sempre que se verifica um aumento na esperança média de vida. Por outro lado, a França introduziu um mecanismo diferente, de ajustamento automático, que funciona mantendo constante o rácio de duração da actividade e a expectativa de duração do período de inactividade.

A idade de reforma também pode ser alterada directamente, simplesmente fixando um valor superior para a idade anteriormente estabelecida. Muitos são os países que já implementaram esta medida, e outros que estão a pensar fazê-lo no futuro.

Por exemplo, de acordo com a OCDE, desde 1983 que a Noruega tem a idade de reforma fixada nos 67 anos de idade, e a Islândia desde 2010. Os governos da Holanda e Polónia já anunciaram que iam aumentar a idade de reforma de 65 para 67 anos de idade. A maior parte dos países, tais como Portugal, têm a idade de reforma fixada nos 65 anos de idade.

Portugal, por seu lado, introduziu em 2007 um factor de sustentabilidade³⁰ aplicável a pensões de velhice a partir de 2008. Este mecanismo liga o cálculo das pensões à evolução da esperança média de vida. Em consequência desta alteração, o valor da pensão vem assim reduzido em função dos aumentos na longevidade. Para compensar as perdas para os futuros pensionistas, que possam decorrer devido ao efeito do aumento da longevidade, os indivíduos podem aderir aos certificados de reforma, e/ou prolongar a vida activa de forma a obter uma bonificação³¹ por cada mês adicional de trabalho.

Ainda em Portugal, a idade de reforma das mulheres foi alterada em 1993 dos 62 para os 65 anos de idade, devido ao acentuado envelhecimento da população e aumento da esperança média de vida.

- **Incentivos para envelhecer activamente**

Ainda assim, devido aos ganhos em termos de longevidade, que estão a permitir a cada geração, viver períodos de vida mais longos que a geração anterior, as alterações na idade de reforma podem não ser suficientes, para fazer face às dificuldades que os sistemas públicos de pensões estão a enfrentar.

Actualmente quando se fala em sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões, surge também na discussão a adopção de medidas de incentivo ao prolongamento da vida activa.

Reduzir a atractividade dos regimes de reforma antecipada dificultando a retirada precoce da actividade, de forma a permanecer no activo durante mais anos é uma medida que está a ser tomada por um largo grupo de países³² da OCDE.

Outro exemplo, são os casos da França, Áustria, Irlanda e Suécia, que estão a conceder incentivos para os indivíduos começarem a trabalhar depois da idade legal de reforma, isentando os trabalhadores mais velhos de contribuições para a segurança social.

Por seu lado, a Holanda, para aumentar a participação na força de trabalhadas pessoas mais velhas, introduziu um programa que consiste na redução das contribuições a pagar para a segurança social, por parte das entidades patronais, que tenham trabalhadores empregados com 62 ou mais anos de idade. Idade esta, que na Holanda muitas pessoas já estavam aposentadas há mais de uma década.³³

³⁰Com o DL n.º 187/2007, de 10 de Maio.

³¹Ver tabela de bonificações contida no Anexo III.

³²Áustria, Republica Checa, França, Grécia, Hungria, Itália, Espanha e Dinamarca.

³³De acordo com ISSA (2010b)

- **Diversificação do sistema de pensões**

No que concerne à diversificação dos sistemas de pensões, através de um financiamento misto entre repartição e capitalização, e gestão repartida entre o sistema público e privado, esta parece ser uma forma adequada para reduzir a responsabilidade dos sistemas públicos de pensões.

Muitos países da OCDE já começaram a adaptar os sistemas de pensões às tendências demográficas, tornando-os mais diversificados. A maioria estão a diminuir os benefícios pagos pelos sistemas PAYG e a complementá-los com financiamento por capitalização.

O caso do México ilustra bem esta situação, onde os benefícios financiados pelo sistema PAYG são processados sob a forma de um subsídio do Estado e complementados com as pensões financiadas por um regime de capitalização com carácter obrigatório.

A par do caso do México, estão também países como a República Checa, a Alemanha e a Nova Zelândia, que desenvolveram medidas políticas específicas tais como subsídios e outros incentivos fiscais, contribuindo assim para o aumento da cobertura da população activa pelos esquemas privados de pensões.

A Nova Zelândia, para estimular a complementaridade das pensões públicas, criou em 2007, com carácter de obrigatoriedade, um sistema de inscrição automática num esquema de pensões privadas. Este sistema, designado de “*KiwiSaver*” para além de tornar o sistema de pensões mais equilibrado, evita conflitos entre gerações, pois de certo modo, não está a sacrificar a população activa com um aumento de contribuições, nem esta a reduzir as reformas da população aposentada.

Segundo a OCDE, este sistema nacional de inscrição de poupança para a reforma, implementado na Nova Zelândia “tem sido altamente eficaz, assegurando altos índices de participação entre os novos funcionários”.

A Itália também introduziu um sistema de inscrição automática em 2007, designado de “*Trattamento di fine rapporto, TFR*”. De acordo com a OCDE, este tipo de regime também será lançado no Reino Unido entre 2012 e 2017 e outros países provavelmente seguirão o exemplo britânico.

Desta forma, tendo um sistema diversificado com uma mistura de público e privado, financiamento por repartição e capitalização, é possível assegurar uma receita de aposentadoria mais equilibrada e adequar o sistema de pensões às tendências demográficas e económicas, contribuindo assim para a sua sustentabilidade.

- **Incentivo à renovação de gerações**

Actualmente, um dos problemas que assola grande parte dos sistemas de segurança social de muitos países industrializados, são as baixas taxas de natalidade, em alguns casos como em Portugal, com valores muito abaixo do nível de reposição de gerações. Não obstante, na Europa os países³⁴ nórdicos apresentam as taxas de

³⁴No Anexo I ver a Tabela 2 onde constam as taxas de fertilidade dos países da OCDE.

fertilidade mais altas. Destacam-se a Irlanda, a França, o Reino Unido e a Suécia, que de todos os países nórdicos, são os que apresentam as taxas de fertilidade mais altas. Excepto a Irlanda, todos eles possuem políticas da família fortemente consistentes e com resultados significativos. Dada a multiplicidade de incentivos implementados nestes países, referem-se em seguida dois exemplos de medidas

Um exemplo de grande sucesso nas políticas de apoio à natalidade, e com resultados bastante expressivos é o caso da França, com uma das mais altas taxas de natalidade da Europa. O governo francês proporciona o pacote mais vasto de medidas de apoio às famílias: as ajudas vão desde os incentivos financeiros que beneficiam significativamente a decisão de ter mais um filho, aos subsídios para a habitação, aos benefícios adicionais na aposentadoria sob a forma de aumento de pensão e a todo um conjunto de benefícios relacionados com a maternidade e a educação dos filhos. De acordo com Julien Damon³⁵, em França as políticas da família e maternidade ascendem a 5% do PIB.

Na Irlanda, as mulheres empregadas permanecem de licença de parto em média, durante um década ou mais³⁶.

6.3. Repensar o Nosso Sistema de Protecção Social

Depois de se verificarmos o peso que o envelhecimento da população portuguesa está a ter no equilíbrio do sistema de segurança social, principalmente no aumento das despesas com pensões, que estão a crescer mais rapidamente que o crescimento das receitas, torna-se necessário repensar no nosso sistema de protecção social.

A longevidade está assim a criar sérios problemas para o sistema de segurança social português, pois este é baseado em sistemas PAYG. Estes sistemas são muito sensíveis às alterações demográficas. O aumento da esperança média de vida, tem impacto no número de reformados, que são cada vez mais e irão usufruir dos benefícios de aposentadoria durante muitos mais anos. A população activa, está a variar no sentido oposto à proporção de reformados, o que provoca uma descompensação entre receitas e despesas para a segurança social. À medida que a longevidade aumenta, o rácio de dependência aumenta também, e as receitas vão-se tornando insuficientes para fazer face às despesas.

³⁵Em www.issa.int (acesso Julho 2012), *Reform of family benefits in France: Priority to early childhood*.

³⁶Vos (2009)

O equilíbrio de um sistema de segurança social PAYG, pode ser descrito de forma simples e agregada pela seguinte equação³⁷:

$$C=B/S=B*D, \quad \text{com } S= 1/D$$

Onde:

C= Taxa contribuição (em %dos salários)

B= Benefício médio (em % da média dos salários)

S= Rácio de Suporte (nº activos/nº de reformados)

D=Rácio de Dependência (nº reformados/nº de activos)

A análise desta equação permite verificar imediatamente que, para um sistema de segurança social manter o equilíbrio, a diminuição do rácio de suporte, como está a acontecer em Portugal, tem que ser compensada pelo aumento das contribuições ou pela diminuição dos benefícios, ou por ambas. A análise da sustentabilidade da segurança social com base na equação anterior permite identificar o tipo de medidas que contribuem para o equilíbrio do sistema, conforme se refere de seguida.

- **Alteração na taxa de contribuição**

A primeira alternativa, para equilibrar o sistema PAYG é o aumento das contribuições sociais. Este aumento pode ser conseguido de várias formas: (i) aumentar a taxa de contribuição da população activa, (ii) aumentar a idade de reforma, (iii) restringir as opções de reforma antecipada. Contudo, as alterações na taxa de contribuição e na idade de reforma, para além risco político associado, são medidas limitadas, pois só equilibram o sistema no curto prazo e limitam-se a adiar o problema, pois não é viável aumentar a taxa de contribuição e a idade de reforma a partir de certos limites.

- **Alteração dos benefícios**

A diminuição dos benefícios de reforma, ou a alteração à fórmula de cálculo dos benefícios é outra “alavanca” financeira.

Porém, sob o ponto de vista político e, sobretudo, no contexto actual de envelhecimento demográfico, esta medida será sempre muito impopular. Como o envelhecimento aumenta a proporção mais velha no eleitorado, a pressão é obviamente no sentido de tornar os benefícios mais generosos.

- **Alteração do índice de dependência dos idosos**

No que concerne ao índice de dependência dos idosos, dado pelo quociente entre o número de reformados e a população em idade activa, este tem vindo a aumentar³⁸

³⁷Estelle James, 2002.

³⁸ O índice de dependência dos idosos em 1960 e 2011 era de 12,7% e de 29%, respectivamente.

ao longo das últimas décadas, em resultado da alteração na estrutura etária que desequilibróu a relação entre activos e pensionistas.

Contudo, deve-se notar que as medidas nesta vertente, que se centram nas políticas de apoio à família e à natalidade, terão sempre impacto a longo prazo e algo incerto, devido à conjuntura económica, pelo que não podem ser vistas como a solução imediata para o equilíbrio do sistema. A incerteza quanto ao resultado destas medidas prende-se com outros factores, muitos dos quais conjunturais e, consequentemente, pouco ou menos controláveis, como sejam o desemprego ou o clima económico e até mesmo o estilo de vida das pessoas.

Aumentar a proporção de activos é de facto, a única alternativa possível de inverter o crescimento do índice de dependência dos idosos, através da promoção de políticas de apoio à família e de emprego que se repercutam no aumento do número de jovens.

A par do que foi dito anteriormente, Portugal não tem uma política da família suficientemente consistente, ou pelo menos não obtém resultados no que toca a ser um factor importante na decisão de ter filhos. Em Portugal devia apostar-se mais em políticas natalistas, desde a criação de condições que permitam conciliar a vida profissional com a vida familiar, ao desenvolvimento de todo um conjunto de subsídios e benefícios fiscais de apoio à maternidade e educação. Contudo, reconhecemos mais uma vez, que em Portugal devido à crise de emprego que estamos a viver no momento, existem entraves que agravam ainda mais a eficácia das políticas existentes, pois as perspectivas são instáveis quanto à situação financeira futura, o que adia a hipótese de formação de família.

• 4º Pilar

Os incentivos à manutenção dos idosos no mercado de trabalho, para além da idade de reforma, podem ser considerados como uma das vertentes do “envelhecimento activo” e são designados por “4º Pilar³⁹ de Aposentadoria”, pois contribuem para a redução das responsabilidades do sistema de segurança social e proporcionam maior rendimento aos que optarem por esta via. Ao se aumentar a participação dos idosos na vida activa, encurta-se o período em que lhes serão pagos os benefícios ao mesmo tempo que há um aumento do período de contribuição. Este pilar engloba um conjunto de orientações e acções que permitem às pessoas mais velhas prolongar o período contributivo após a idade de reforma.

O 4º pilar é considerado como “a melhor alternativa aos regimes de reforma antecipada”. (Dunnewijl, 2002). Por outro lado, Mandin (2004) sugere que “o envelhecimento activo é uma forma de combater a questão do fenómeno do envelhecimento da população e reforma das pensões”.

Para atenuar a pressão do envelhecimento demográfico e o consequente crescimento das despesas com pensões em Portugal, é fundamental que sejam

³⁹O conceito do 4ºPilar surgiu em 1985, proposto pelo Secretário-geral da Associação de Geneva *Mr. Giarini*, e foi visto como a chave certa para o financiamento das futuras pensões. Dunnewijl, B.(2002).

introduzidas medidas de incentivo para os trabalhadores mais velhos permanecerem mais tempo no mercado de trabalho.

Estas medidas, podem ser desenvolvidas através da implementação de esquemas flexíveis de reforma, que permitam às pessoas a escolha entre aposentarem-se e receber uma reforma reduzida ou, permanecer no mercado de trabalho após a idade de reforma e receber a remuneração do trabalho a tempo parcial, combinada com pensões também parciais. Esta medida poderia também ser voltada para as empresas, concedendo-lhes benefícios para aquelas que recrutassem ou mantivessem trabalhadores com mais de 65 anos de idade, tal como está a ser feito na Holanda.

7. Conclusão

Ao longo desta dissertação analisámos as profundas alterações demográficas que Portugal tem vindo a verificar na sua estrutura populacional. Enquanto a esperança média de vida aumenta, ampliando a proporção de idosos no total da população, o número de nascimentos tem vindo a reduzir-se significativamente. Portugal, actualmente apresenta uma proporção de idosos superior à proporção de jovens, e as previsões apontam para um agravamento desta relação.

No actual sistema de segurança social português, instituído desde a década de 80 como um sistema *pay-as-you-go*, são as prestações da população activa que financiam o pagamento dos benefícios de aposentadoria. Como verificámos, os sistemas de repartição são os mais influenciados pelos riscos demográficos, especialmente o de longevidade, que tem efeitos negativos na sustentabilidade futura.

O aumento contínuo da esperança média de vida e as quedas na natalidade, constituem o maior desafio que o sistema de segurança social português enfrenta. Esta alteração tem impacto na relação entre activos e reformados, que por sua vez faz disparar os custos financeiros para o sistema. Pelo que, o problema da longevidade para a segurança social, é que no futuro poderá não haver recursos financeiros suficientes para pagar as rendas de aposentadoria.

No que concerne aos outros problemas que a longevidade e o envelhecimento demográfico colocam à segurança social, estão os conflitos entre gerações e o ressurgimento de pobreza na velhice. O desemprego é outro desafio que influencia fortemente o sistema de segurança social na medida em que, enquanto traduz uma receita menor de contribuições, que seriam directamente canalizadas para o pagamento das pensões, ainda acresce a despesa com o pagamento de subsídio de desemprego.

Em Portugal, apenas o primeiro pilar de aposentadoria é obrigatório para os beneficiários, sendo que o período de reforma é suportado para a maior parte dos indivíduos apenas pelas prestações concedidas pelo regime público de segurança social. Instituir um sistema multi-pilar com participação obrigatória dos indivíduos no segundo pilar, iria permitir a redução das responsabilidades sobre os esquemas públicos de pensões. Por seu lado, para além de se reduzir a dependência da evolução favorável da demografia, o risco de financiamento era reduzido e por conseguinte, permitia aos indivíduos obter uma cobertura adicional de protecção social complementar às prestações concedidas pelo sistema base de segurança social.

Salientámos alguns países, que têm vindo a implementar reformas nos seus sistemas de pensões de forma a poderem continuar a garantir protecção social contra as diversas eventualidades e adequarem os seus sistemas às actuais tendências sociais, demográficas e económicas. Cumpre destacar que as reformas mais significativas, baseiam-se na alteração da idade de reforma, redução dos benefícios garantidos,

introdução de mecanismos de indexação, criação de esquemas de pensões complementares e pacotes de medidas de incentivo à natalidade.

Reconhecemos que o crescimento da longevidade nas próximas décadas irá ter implicações importantes no sistema de segurança social português, que importa adaptar de modo a garantir a sua sustentabilidade. Para o problema da longevidade verificou-se que nenhuma medida, isoladamente, é suficiente para assegurar a sustentabilidade da segurança social, mas que é necessário um conjunto de medidas, articuladas e consistentes, que actuem de forma complementar, nas várias “alavancas” que contribuem para o equilíbrio do sistema.

Identificámos algumas variáveis de sustentabilidade de um sistema *pay-as-you-go*, que evoluindo de forma positiva, permitem manter o actual sistema de repartição em equilíbrio. Estas variáveis são a taxa de contribuição, o benefício médio e o índice de dependência dos idosos.

Definimos também algumas linhas estratégicas que procuram diminuir o impacto da longevidade no crescimento dos custos com pensões. Estas medidas terão como alvo estratégico o desenvolvimento de políticas eficientes de natalidade e a promoção do envelhecimento activo.

Por fim, devemos ainda realçar a importância de travar a velocidade a que o envelhecimento tem vindo a acontecer com o desenvolvimento de políticas eficientes de natalidade.

Limitações e Sugestões para Investigação Futura

No decorrer deste trabalho, esteve presente a escassez de recursos bibliográficos sobre o sistema de segurança social português em geral, e particularmente a falta de estudos sobre as medidas de sustentabilidade adoptadas. Pelo que fica aqui uma sugestão de possíveis áreas de investigação, sendo este um tema de enorme importância para o país.

8. Bibliografia

- Caeiro, J. C. (2008). Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência. Universidade Lusíada Editora, Lisboa
- Campbell, N. (1999). The Decline of Employment among older People in Britain, CASE Paper, 19, London, London School of Economics, Center for Analysis of Social Exclusion (CASE).
- Capucha, L. (2000). Envelhecimento e políticas sociais: novos desafios aos sistemas de protecção - Protecção contra o "risco de velhice: que risco? In Revista de Intervenção Social, Junho 2000, Lisboa, ISSS – Departamento Editorial
- Carreira, H. M. (1996). As Políticas Sociais em Portugal, Lisboa, Gradiva.
- Castanheira, A. (2006). Reflexão sobre o Impacto das Políticas Adoptadas no Rácio Económico de Dependência das Pensões Portuguesas de Velhice e Invalidez. In PROTECÇÃO SOCIAL, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º7, 2006, pp. 5-35.
- Damon, J. (2010). Reform of family benefits in France: Priority to early childhood. In www.issa.int
- Dunnewijl, B. (2002). Four Pillars, Four Solutions: Pension Reform and Insurance Opportunities. The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 27, N.º 4, 540-554.
- Decreto-Lei nº 17/2000 de 8 de Agosto, Diário da República
- Decreto-Lei nº115/98 de 4 de Maio
- Decreto-Lei nº 187/2007 de 10 de Maio.
- Decreto-Lei nº 26/2008 de 22 de Fevereiro
- Diário da República. (2007). Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro. 1ª Série, nº11
- European Commission (2011). Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. Commission Staff Working Document. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Eurostat, the Statistical Office of the European Union
- European Commission (2012) Demographic Outlook, national Reports on the Demographic developments in 2010. Eurostat Methodologies and Working Papers
- Feldstein, M. (1974) .Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation. Journal of Political Economy, University of Chicago Press, Vol.82, No.5 .(Sep. – Oct., 1974), pp.905-926
- Félix, A. B. (1993). O Financiamento das Reformas em Portugal. in Conselho Económico e Social (1996) Crescimento, Competitividade e Emprego, Lisboa.
- Fernandes, A. A. (1997). Velhice e Sociedade, Demografia, Família e Políticas Sociais em Portugal. Celta Editora, Oeiras.
- Fernandes, A. A. (2007). Determinantes da mortalidade e da longevidade: Portugal numa perspectiva europeia (UE15, 1991-2001). in Análise Social, vol. XLII(183), 2007, 419-443.
- Garcia, M.T.M., Pereira da Silva, C.M. (1994). A Função de Poupança em Portugal: Ensaio de Aplicação da Teoria do Ciclo de Vida. in Estudos de Economia, Instituto Superior de Economia e Gestão, Vol. XIV, nº2, Jan.-Mar.,(175-194)
- Garcia, M.T.M. (2003). An analysis of pensions funds in Portugal. In Pensions, An International Journal. Vol.9, nº 3, April 2004.
- Garcia, M.T.M. (2005). Poupança e Reforma. Celta Editora, Oeiras.
- Gruber, J., Wise, D. A. (1999). Social Security and Retirement around the World. National Bureau of Economic Research. Chicago University of Chicago Press.

- Heijdra, B. J., Romp, W. E. (2009). Retirement, Pensions, and Ageing, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 93(3-4), pages 586-604, April.
- IGFSS (2010), Relatório da Conta da Segurança Social 2009. Agosto de 2010
- INE (2011), Anuário Estatístico de Portugal 2010
- INE (2012), Estatísticas do Emprego
- INE (2012), Estatísticas Demográficas 2010
- INE (2011), Indicadores Sociais 2010
- INE (), Recenseamento Geral da População: 2011
- ISSA (2010), Dynamic Social Security for Europe: A social model for recovery and growth. Social Policy Highlight 11, Geneva, Feb. 2010.
- ISSA (2010), Dynamic Social Security: Securing social stability and economic development. Developments and Trends, Global Report, Geneva 2010.
- James, E. (2002). Social Security Reform Around the World: Lessons from Other Countries. National Center for Policy Analysis, Dallas, Texas
- Kollman, G., Nuschler, D. (2002). Social Security Reform. Domestic Social Policy Division, Congressional Research Service, October 2002. in http://www.policyalmanac.org/social_welfare/archive/crs_social_security_reform.shtml
- Kessler, D. (1988). The Four Pillars of Retirement. The Geneva Papers on Risk and Insurance, Volume 13, No.49, pp. 342-349
- Lei nº 28/84 de 14 de Agosto
- Lei nº 17/2000 de 8 de Agosto
- Lei nº4/2007 de 16 de Janeiro
- Lopes, A. (2009). Trends and Challenges in Generational Ageing: some introductory notes on the European context. DIAL-UP: Intergenerational Activities Locally: Unchain Your Potential
- Lucena, D. (1996). A Reforma dos Sistemas de Segurança Social. in Conselho Económico e Social, Crescimento, Competitividade e Emprego, Lisboa.
- Mandin, C. (2004). Active ageing in Europe, Paper presented to the ESPA netConference. StAntony'sCollege, Oxford, UK.
- Mendes, F. M. (1995). Por onde vai a segurança social portuguesa? , *Análise Social*, XXX (131-132), 1995 (2.º - 3.º), 405-429
- Ministério das Finanças (2011) Orçamento do Estado para 2012, Relatório, Outubro 2011.
- Nazareth, J. M. (1984). Conjuntura demográfica da população portuguesa no período de 1970-1980: aspectos globais. In *Análise Social*. Vol. XX (81-82), 1984-2.º-3.º, 237-262
- OCDE (2012). OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing
- Oliveira, I. T. de, Mendes, M.F. (2010). A diferença de esperança média de vida entre homens e mulheres: Portugal de 1940 a 2007. em *Análise Social*, vol XLV (194), 2010, 115-138.
- Population Reference Bureau (2012) World Population Data Sheet, 2011
- Rosa, M.J.V. (1993).O desafio Social do Envelhecimento Demográfico. in *Análise Social*, vol. XXVIII(122), 1993 (3.º), 679-689
- Rosa, M.J.V. (2012). O Envelhecimento da Sociedade Portuguesa. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Schoenmaeckers, R. C. (2004). *Active ageing in Europe*. Volume 2: Demographic characteristics of the oldest-old. Population studies No. 47. Strasbourg: Council of Europe

Schwarz, A.M., Kunt, A.D. (1999). Taking Stock of Pension Reforms Around The World. Social Protection Discussion Paper Series, n° 9917, The World Bank

United Nations (2010), World Population Ageing 2009. United Nations Publications, Department of Economic and Social Affairs, Populations Division, New York 2010

Vos, A.E. (2009). *Falling Fertility Rates: New Challenges to the Welfare State*. The University of North Carolina at Chapel Hill Department of Political Science

Abreviaturas

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeira da segurança social

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IGFCSS – Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social

ISSA – International Social Security Association.

ISP – Índice de Sustentabilidade

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

PAYG – Pay-As-You-Go

RGSS – Regime Geral de Segurança Social

RESSA – Regime Especial de Segurança Social das actividades Agrícolas

RNCE – Regime Não Contributivo Equiparado

Lista de Figuras

FIGURA 1 - ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO EM PORTUGAL	8
FIGURA 2 - TAXA BRUTA DE NATALIDADE	9
FIGURA 3 - ÍNDICE SINTÉTICO DE FECUNDIDADE, 1960- 2010.....	9
FIGURA 4 - TAXA BRUTA DE MORTALIDADE, PORTUGAL, 1900-2010.....	10
FIGURA 5 - PIRÂMIDES ETÁRIAS DA POPULAÇÃO (1960, 2005) E PROJEÇÕES (2025,2050).....	11
FIGURA 6 - ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA À NASCENÇA	12
FIGURA 7 - PROJEÇÕES DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS – COMPARAÇÃO OE 2011 / OE 2012	43
FIGURA 8 - PROJEÇÕES DO RÁCIO DE DEPENDÊNCIA DOS IDOSOS.....	43
FIGURA 9 - PROJEÇÕES DA ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA DOS HOMENS AOS 65 ANOS – COMPARAÇÃO OE 2011 / OE 2012	44
FIGURA 10 - PROJEÇÕES DA ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA DAS MULHERES AOS 65 ANOS – COMPARAÇÃO OE 2011 / OE 2012	44
FIGURA 11 - PROJEÇÕES PARA A EVOLUÇÃO DO EMPREGO – COMPARAÇÃO OE 2011 / OE 2012.....	45
FIGURA 12 - PROJEÇÕES PARA A TAXA DE DESEMPREGO – COMPARAÇÃO OE 2011 / OE 2012.....	45

Lista de Tabelas

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR GRUPOS DE IDADE	13
TABELA 2 - ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	16
TABELA 3 - RECEITA E DESPESA EFECTIVA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.....	18
TABELA 4 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PENSIONISTAS POR EVENTUALIDADE: SOBREVIVÊNCIA, INVALIDEZ E VELHICE	19
TABELA 5 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E DAS DESPESAS COM PENSÕES DE VELHICE EM CADA REGIME ...	19
TABELA 6 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E DESPESAS COM PENSÕES DE SOBREVIVÊNCIA POR REGIME	20
TABELA 7 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E DESPESAS COM PENSÕES DE INVALIDEZ, POR REGIME	20
TABELA 8 - PROJECCÕES DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL	21
TABELA 9 - PAÍSES COM AS POPULAÇÕES MAIS JOVENS E MAIS VELHAS, 2011	42
TABELA 10 - TAXA FERTILIDADE	42

Anexo I– Demografia

Mais jovens	% idade< 15	Mais envelhecidos	% idade> 65
Niger	48,9	Japão	23,2
Uganda	48,3	Alemanha	20,7
Mali	47,6	Italia	20,2
Angola	47,3	Grécia	18,9
Zâmbia	46,5	Suécia	18,5
Burundi	46,3	Portugal	17,9
Rep. Dem. Congo	46,0	Bulgaria	17,7
Moçambique	45,3	Austria	17,6
Chad	45,3	Finlândia	17,5
Burkina Faso	45,2	Látvia	17,4

Fonte: World Population Data Sheet, 2011

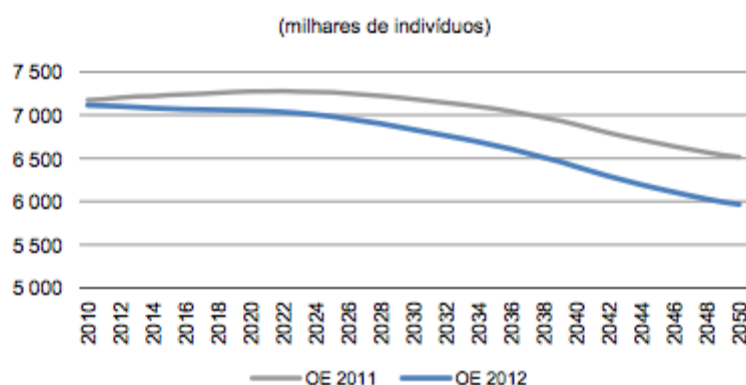
Tabela 9 - Países com as populações mais jovens e mais velhas, 2011

	1980	1990	2000	2003	2009	
EU-27	:	:	:	1.47	1.60	+
Belgica	1.68	1.62	1.67	1.66	1.84	+
Bulgaria	2.05	1.82	1.26	1.23	1.57	-
Rep. Checa	2.08	1.90	1.14	1.18	1.49	-
Dinamarca	1.55	1.67	1.77	1.76	1.84	+
Alemanha	:	:	1.38	1.34	1.36	-
Estonia	:	2.05	1.38	1.37	1.62	-
Irlanda	3.21	2.11	1.89	1.96	2.07	-
Grecia	2.23	1.40	1.26	1.28	1.52	-
Espanha	2.20	1.36	1.23	1.31	1.40	-
França	1.95	1.78	1.87	1.87	1.98	+
Italia	1.64	1.33	1.26	1.29	1.42	-
Chile	:	2.41	1.64	1.50	1.51	-
Latvia	:	:	:	1.29	1.31	+
Lituania	1.99	2.03	1.39	1.26	1.55	-
Luxemburgo	1.50	1.60	1.76	1.62	1.59	+
Hungria	1.91	1.87	1.32	1.27	1.32	-
Malta	1.99	2.04	1.70	1.48	1.44	-
Holanda	1.60	1.62	1.72	1.75	1.79	+
Austria	1.65	1.46	1.36	1.38	1.39	-
Polonia	:	2.06	1.35	1.22	1.40	-
Portugal	2.25	1.56	1.55	1.44	1.32	-
Romênia	2.43	1.83	1.31	1.27	1.38	-
Eslovenia	:	1.46	1.26	1.20	1.53	+
Eslováquia	2.32	2.09	1.30	1.20	1.41	-
Finlândia	1.63	1.78	1.73	1.76	1.86	+
Suécia	1.68	2.13	1.54	1.71	1.94	+
Reino Unido	1.90	1.83	1.64	1.71	1.96	+

Fonte: Demography Report, 2010

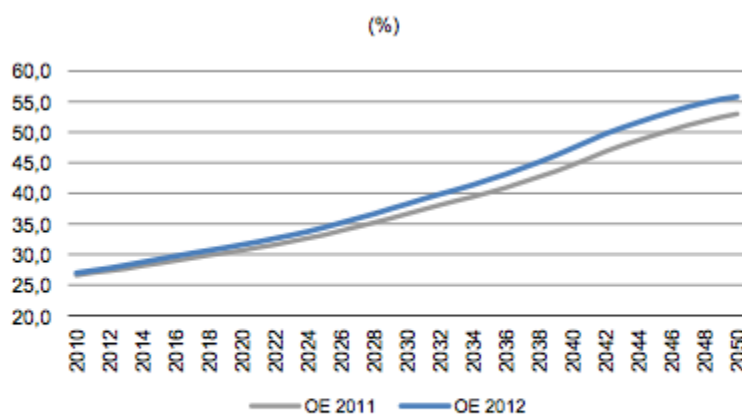
Tabela 10 - Taxa Fertilidade

Anexo II – Projecções da Sustentabilidade da Segurança social



Fonte:OE

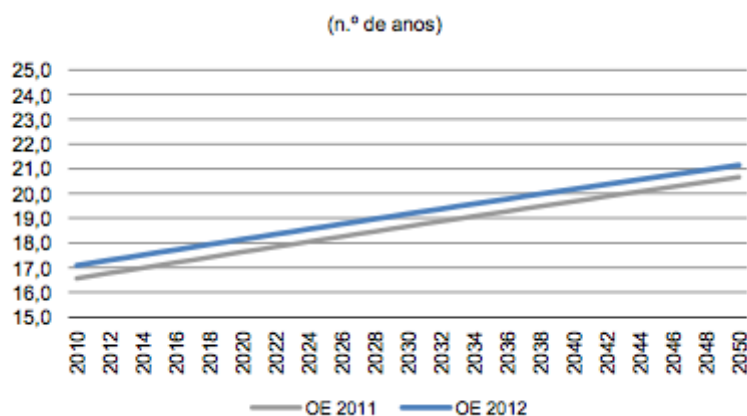
Figura 7 - Projecções da População entre os 15 e os 64 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012



Nota: Calculado como o rácio entre a população com 65 e mais anos e a população em idade ativa (entre os 15 e os 64 anos).

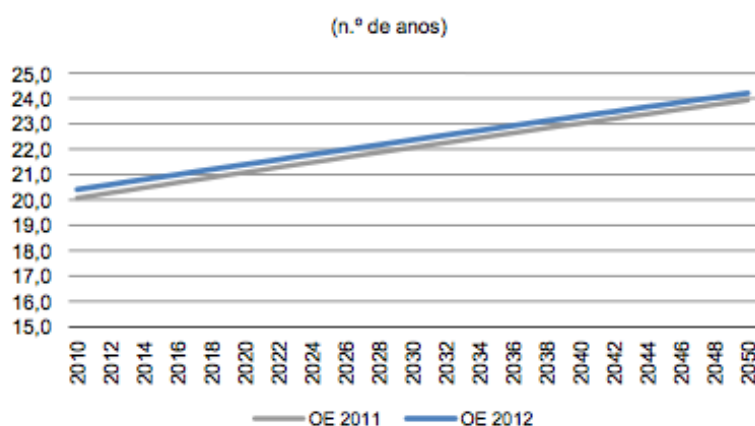
Fonte: Eurostat.

Figura 8 - Projecções do Rácio de Dependência dos Idosos



Fonte: OE

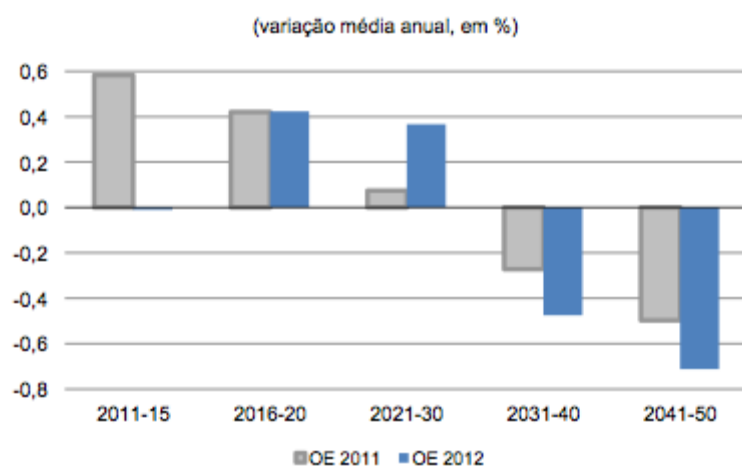
Figura 9 - Projecções da Esperança Média de Vida dos Homens aos 65 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012



Fonte: OE

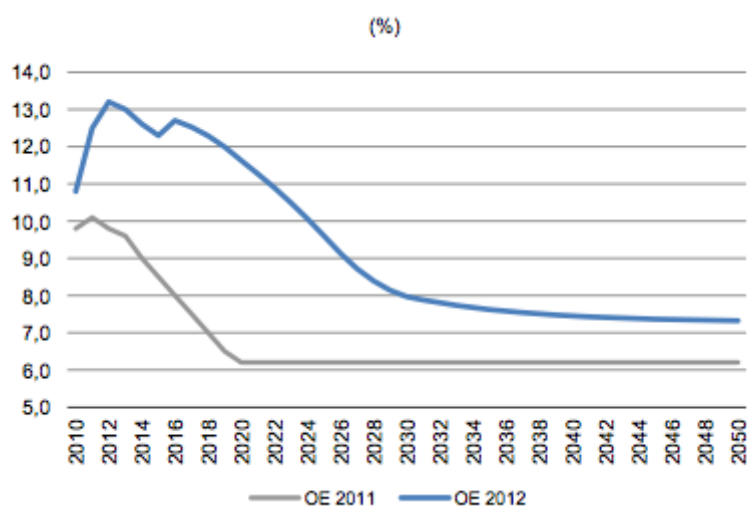
Figura 10 - Projecções da Esperança Média de Vida das Mulheres aos 65 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012

As previsões mais recentes contidas no orçamento de Estado apontam para uma estagnação do crescimento do emprego até 2015, e uma queda acentuada a partir de 2030. Quanto á taxa de desemprego, o Orçamento de Estado prevê valores acima de 10% até 2025, e uma consequente desaceleração do nível de crescimento dos salários.



Fonte: OE

Figura 11 - Projeções para a Evolução do Emprego – Comparação OE 2011 / OE 2012



Fonte: OE

Figura 12 - Projeções para a Taxa de Desemprego – Comparação OE 2011 / OE 2012

Anexo III - Pensões

Factor de sustentabilidade:

Medida de Envelhecimento Activo: Bonificação por cada mês adicional de trabalho após os 65 anos

Carreira Contributiva (em anos)	Taxa de Bonificação Mensal
15 a 24	0,33%
25 a 34	0,50%
35 a 39	0,65%
40 e mais anos	1,00%

Tabela 10 – Bonificação por cada mês adicional de trabalho

A aplicação do factor de sustentabilidade ao cálculo das pensões a partir de 2008, resulta do rácio entre a esperança média de vida em 2006, e a esperança média de vida no ano anterior ao requerimento da pensão, de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Pensão} \times \text{FS} = \text{Pensão} \times \frac{\text{EMV}_{2006}}{\text{EMV}_{n-1}}$$

EMV₂₀₀₆ = “Esperança média de vida aos 65 anos” verificada no ano 2006

EMV_{n-1} = “Esperança média de vida aos 65 anos” verificada no ano anterior ao requerimento da pensão.

A próxima figura, contem a evolução da idade de reforma para os homens, nos países da OCDE desde 1949 e até 2010.

	1949	1958	1971	1983	1993	2002	2010	2020
Australia	65	65	65	65	65	65	65	66
Austria	65	65	65	65	65	65	65	65
Belgica	65	65	65	65	65	65	65	65
Canada	70	69	68	67	65	65	65	65
Chile2	..	..	..	65	65	65	65	65
Republica Checa	..	60	60	60	60	60.5	61	62.2
Dinamarca	65	65	67	67	67	67	65	65
Estónia	..	..	..	..	..	63	63	64
Finlandia	..	65	65	65	65	65	65	65
França	..	65	65	65	60	60	60.5	62
Alemanha	63	63	63	63	63	63.5	65	66.1
Grecia	55	57	57	57	57	57	57	65
Hungria	60	60	60	60	60	60	60	64.5
Islandia	..	67	67	67	67	67	67	67
Irlanda	70	70	70	70	65	65	65	66
Israel	..	65	65	65	65	65	67	67
Italia	60	60	60	55	55	57	59	61
Japão	..	60	60	60	60	61	64	65
Koreia	..	..	..	..	60	60	60	60
Luxemburgo	65	65	65	65	60	60	60	60
México	..	65	65	65	65	65	65	65
Holanda	65	65	65	65	65	65	65	65
Nova Zelandia	65	60	60	60	60	64.1	65	65
Norway	70	70	70	67	67	67	67	67
Polónia 11	60	60	60	60	65	65	65	65
Portugal	65	65	65	65	65	65	65	65
Republica Eslovaca	..	60	60	60	60	60	62	62
Eslovenia	..	..	..	..	..	63	63	63
Espanha	65	65	65	65	65	65	65	66
Suecia	67	67	67	67	65	65	65	65
Suiça	..	65	65	65	65	65	65	65
Turquia	..	..	60	45	45	45	44	44.9
Reino Unido	65	65	65	65	65	65	65	66
Estados Unidos	65	65	65	65	65	65	66	66
OCDE 34	64.5	64.1	64	63.2	62.7	62.9	63.3	64.1

Fonte:OCDE, Pensions Outlook 2012

Tabela 11 - Evolução da idade de reforma nos países da OCDE